

摘要

城市规划的编制和实施过程中，地方政府义不容辞的起着主导作用。但是由于城市规模、文化、历史上的差异，现行的城市规划编制体系很难关注到城市的具体差异和特色，因而需要地方城市政府根据城市的特殊性，逐步发展、建立起一套适应自身特色的规划编制和管理体制。

本文从分析我国和上海市的城市规划编制框架和管理体系入手，提出了由于城市规模过大导致城市总体规划和详细规划的一系列弊端，从而引出上海在实践操作中通过编制专业系统规划来弥补这种不足的实践做法。文章从体系角度研究了专业系统规划的实质和概念，并对上海市已经编制的该类规划作了归纳和整理，评析其地位、效果和作用。从而引出专业系统规划对完善特大城市城市规划编制管理体系的价值和作用的讨论，文章初步探索了专业系统规划的一般体系架构，并对我国特大规模城市完善规划编制体系提出建议。

关键词：城市规划编制体系，专业系统规划，实践，系统方法

ABSTRACT

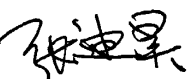
The local government plays the main role during the system and implementation of urban planning. Due to the difference of the scale, culture and history of cities, the actual urban planning system is hard to focus on the specific difference and feature of each city. The local government should base on the feature of city, then develop and found an urban planning system and management system to adapt the feature of the city.

Based on the analysis of urban planning framework and administration system in our country, especially in Shanghai, the article shows that there are a series of defects in master planning and detailed planning, which attribute to the city scale is too large. Then it states a mean that can serve this problem, which is used in Shanghai through the development of special systems planning. The article researches the real terms and concepts of special systems planning, and summarizes and collates this kind of plans of Shanghai to assess their status, effect and role. This leads to the discussion on the role and the value of the special system planning on improving the mega-cities' urban planning system. The article explores the initial framework of special system planning in general circumstance, and makes some proposals on improving the urban planning system of mega-cities in our country.

Key Words: urban planning system, special system planning, practice, systemic method

同济大学学位论文原创性声明

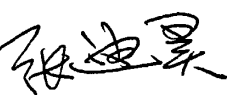
本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

学位论文作者签名：

2009 年 3 月 日

学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：

2009 年 3 月 日

引言

我国现代范畴的城市规划体系是在吸收了西方文明和技术的基础上，结合我国城市建设的实际特点逐步发展而来，特别是改革开放以来，伴随着计划经济体制向市场经济体制的转变，我国城市建设以前所未有的速度和规模全面展开，城市规划理论和体系也在这个时期随着建设实践不断的发展，已经逐渐演变为具有较为完整理论架构的学科体系和实践内容的综合性学科。由于现代城市规划的涉及面越来越广，已经深入到城市系统的方方面面，相对于上海这样的特大城市尤其如此。在研究上海城市规划编制体系的时候，发现除了一般意义上的城市总体规划、分区规划、控制性详细规划、修建性详细规划，还有一类规划值得关注，就是诸如上海近几年做过的“城市综合交通规划”、“城市公共事业规划”、“城市住房发展规划”、“历史文化风貌保护规划”、“城市生态空间和景观规划”、“城市公共事业规划”以及正在编制的“教育设施系统规划”等，这些规划重点研究了象上海这样的特大型都市如何通过各项专业系统规划统筹城市市政、公共服务、生态设施的发展能力和用地布局，在上海市的规划编制体系中，这类规划称之为——专业系统规划。是城市规划体系中一个较新的概念，它是上海在解决如何管理运转好这样人口超千万的特大城市的实践摸索中，逐渐形成的一类规划。

上海市作为全国最大的工商业城市和金融中心城市，在我国的乃至全球的城市体系中无疑是一个值得关注的特大型城市案例。为何在上海城市规划体系中衍生出了专业系统规划，如何在这样规模和类型的城市编制专业系统规划，无疑是一个带有特殊性又具有一定广泛意义的课题，也是本文的主要研究内容。由于我国幅员辽阔、人口民族众多、疆域内地理地质气候差异大，导致我国的城市建设具有十分突出的多样性特色，因而每个城市在城市规划管理中，应该可以从上海的探索实践取得启迪，在我国统一的城市规划体系框架内延伸发展出具有各城市自身特色的规划和管理模式。

第1章 绪论

1.1 研究背景

本课题来源：2006年——2007年，应上海市规划局邀约，上海同济城市规划设计研究院与上海市规划局合作编写《上海城市规划管理实践——科学发展观统领下的城市规划管理探索》一书，周俭教授主要承担书中“第五章产业布局和专业系统规划”及“第六章重点地区规划”的编写，本人主要随周俭教授参与了第五章主体内容的编写。在编写过程中，本人同时对上海城市规划编制与管理体系中有关城市专业系统规划作较系统的整理，对上海市的各项专业系统规划编制的背景、必要性和方法进行了初步的研究。

本课题首先通过研究上海近几年做过的“城市综合交通规划”、“城市公共服务规划”、“城市住房发展规划”、“历史文化风貌保护规划”、“城市公共空间和生态景观规划”和“城市地下空间利用规划”等进行了归纳和整理，重点研究了象上海这样的特大型都市如何在城市总体规划的框架下，通过规划部门与各行政职能部门的协作配合，深化城市总体规划中的专项规划，编制出各专项实施性和操作性都很强的行动规划。同时研究了上海市以建设和谐城市为目标，通过上述专业系统规划与总体规划和控制性详细规划等法定规划的密切配合与互补，促进城市住房健康良性发展，完善各类公共服务设施，健全城市公共文化体系，充分发挥交通、市政等基础设施对城市发展、产业布局、人口疏导等导向作用和服务水平，提高市民生活质量；建立历史文化风貌区和历史建筑保护制度，保护历史风貌，提升城市文化品位；加强环境保护和景观体系建设，构建良好城市景观，引导城市走环境友好型、资源节约型的健康发展之路。

本课题是在上述编写成果的背景下，对上海这样特大型城市专业系统规划的继续深入研究。由于各专业系统规划涵盖面广、涉及面宽，本课题研究首先重点要解决城市专业系统规划与城市总体规划各项专业规划的比较关系及于法定规划的衔接，即何谓城市系统规划的问题；第二是要结合上海等特大城市的特点和建设经验，研究如何与城市各专业部门的协作，协调好各行业的发展规划，来编制各专业系统的行动规划；第三，课题通过对上海市主要系统规划的介绍评析，主要通过成功与失败的经验分析论述，探讨上海专业系统规划的得失及对大城市系统规划的启示。

1.2 研究目的

本课题的主要研究内容是上海市专业系统规划编制的内容和具体做法，论文通过对上海市近几年各专业系统规划编制的介绍和评析，研究专业系统规划与城市总体规划的相互关系和对于优化细化城市总体规划的作用，评析其实施的效果和优缺点，从而探索特大城市专业系统规划的一般方法和规律。

通过本课题的研究，力求对象上海这样的特大型城市，在城市规划编制与管理实施的实践中，寻找到一条能够在市规划局的统一协调底下，使城市各相关职能管理部门统一步调，有序协调的具体方法，弥补城市总体规划过于战略宏观，各专业职能部门分工明细、权责交叠给实施和管理带来的不便，从而保障城市规划能够具体、有效的深入指导实施建设。

1.3 研究方法

在研究方法上,强调理论探索与实际案例研究有机结合,调查研究和文献研究有机结合,定性研究和定量研究有机结合,以实现理论与实践的互动,理论问题在互动中发展完善,实践问题在互动中得到解决;有必要的话,笔者将采取走访相关单位和参与上海市专业系统规划的相关编制和管理人员的方式获取第一手的研究资料。

本论文研究的主要技术路线是在合作课题研究成果的基础上,对课题研究成果和收集资料进行理论化研究,因为课题成果侧重于实践成果的归纳和介绍,本论文研究将把课题成果作为主要的实践佐证资料,结合对相关文献理论的研究,形成理论性结论,以完善在本课题领域的理论体系或填补其空白。

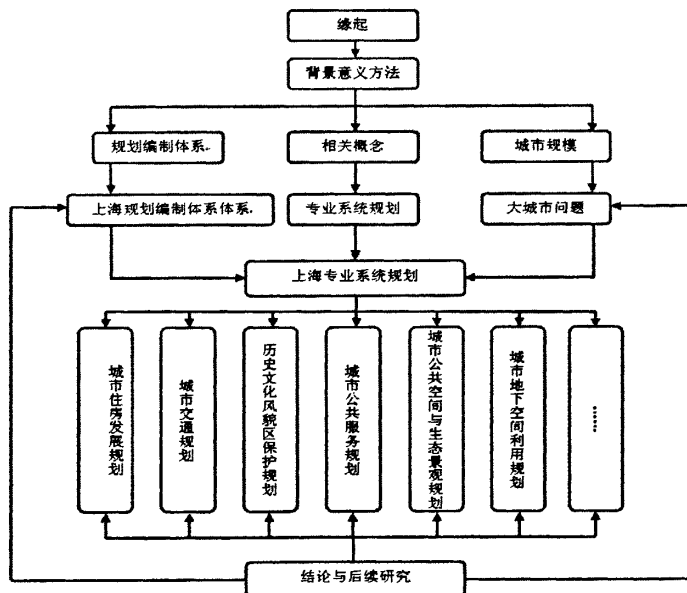
1.4 本论文的篇章结构

1.4.1 主要分为三个技术层面:理论论证、材料综述与实证研究、结论归纳和演绎

1.4.2 本论文篇章结构:

本论文共分六章,其中第一章为绪论,简要阐述了本课题的来源和研究背景;第二章从概念解释的角度对我国城市规划编制体系以及专业系统规划作了简要的阐释,研究了城市规模对城市规划体系的影响以及大城市编制专业系统规划的必要性;第三章从上海城市规划的纵向和横向分类体系角度入手阐述了上海市专业系统规划的构建思路,同时引述了国外特大城市部分专业系统规划的实际做法;第四章主要是在本人课题研究的成果基础上改编而来,详尽地介绍了上海已经编制的各项专业系统规划,并分别作了评述;第五章从整体上对上海市的专业系统规划的内在逻辑关系作了一定的研究,总结了其管理操作的经验,并预判了专业系统规划的未来发展和对其他特大城市的启示;最后第六章为结语,对本研究作一简单的结论性总结与后续研究的展望。

1.4.3 本论文结构框图:(图 1-1)



第2章 专业系统规划在城市规划体系中的地位和作用

2.1 基本概念

2.1.1 系统

何谓系统

“系统”是在人类的长期实践中形成的概念。由于人们的实践目的、思维方式、认识角度和专业学科的不同，对于系统概念有着不同的理解，为了科学地认识系统，准确地把握系统概念，应当有一个确定的、统一的界限和内涵从而给系统确定一个科学的定义。

究竟什么是系统？我们要撇开一切具体系统的具体的形态和性质，探究一切系统都具有的共同点，才能正确的定义。

古希腊的哲学家就已经使用了这个概念，据说德谟克利特就写过一本“宇宙大系统”的书。从词源上讲，它的拉丁语 Systema 由接头词“共同地”和动词“使他于”结合而成，是表示群、集合等义的抽象名词。英文 system 一词在中文中有许多解释，诸如体系、系统、体制、制度、方式、秩序、机构、组织等。

在马克思恩格斯的哲学著作中，系统的概念是经常用到的，例如恩格斯在《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》中，谈到自然科学研究方法和思维方法的转变时说：当旧的形而上学的研究方法“进展到可以向前迈出决定性的一步，即可以过渡到系统地研究这些事物在自然界本身中所发生的变化的时候，在哲学领域内也就响起了形而上学的丧钟”。恩格斯把这一认识上的飞跃称之为：“一个伟大的基本思想，即认为世界不是一成不变的事物的集合体，而是过程的集合体”。恩格斯所说的过程的集合体，就是系统的哲学概念。

系统概念真正作为一个科学概念，而进入到科学领域，还是廿世纪 20 年代以后的事。40 年代，在美国工程设计中应用了这一概念。到了 50 年代以后，才把系统概念的科学内涵逐步明确，并在工程技术系统的研究和管理中得到了广泛的应用。

许国发等，给出了系统的一个简明定义：系统是由两个以上可以相互区别的要素构成的集合体；各个要素之间存在着一定的联系和相互作用，形成特定的整体结构和适应环境的特定功能，它从属于更大的系统。

贝塔朗菲把系统定义为：处于一定的相互关系中并与环境发生关系的各组成部分(要素)的总体(集)。

可见，关于系统概念的定义和系统特征的描述长期以来没有统一规范的定论。虽然系统一词频繁出现在学术讨论和社会生活中，但往往不同的人或同一个人不同的场合会对它赋予不同的含义。系统一词包罗万象的外延，给系统科学研究带来一定的困难。

钱学森给出的对系统的描述性定义：系统是由相互作用和相互依赖的若干组成部分结合成的、具有特定功能的有机整体。这个定义，与类似的许多定义一样。指出了作为系统的三个基本特征。第一，系统是由若干元素组成的；第二，这些元素相互作用、互相依赖；第三，由于元素间的相互作用，使系统作为一个整体具有特定的功能。虽然系统的定义形形色色，但都包含了这三个方面，即这三点是定义系统的基本出发点。

罗森(Rosen. R.)指出，系统一词几乎从不单独使用，而往往与一修饰词组成复合词，如“自然系统”、“物理系统”、“生物系统”、“社会系统”、“公理系统”、“一般系统”等。这种使用方式的本身，就体现了现代科学体系纳二维特征；前面的修饰词，如“自然”、“生

物”、“社会”、“一般”等，描述了研究对象的物质特征，即“物性”；而“系统”一词，表征了所述对象的系统或整体特征、即“系统性”。对某一具体对象的研究，既离不开对其物性的讨论。也离不开对其系统性的阐述。必须将两考结合起来，才能准确、全面地弄清所研究的对象。这正是现代科学两维特征的体现。¹而本章，我们将重点研究城市专业系统的概念。

2.1.2 城市系统

城市的系统属性

德国古典哲学家黑格尔第一次把“系统范畴”提到普遍方法论的高度，并用系统的方发构造了其哲学体系。20世纪50年代后，系统方法在对复杂对象的研究中广泛应用，并得到了空间上的发展和丰富。在现代城市研究中系统方法是一种非常重要的方法。

根据前面提到的关于系统的概念研究，我们很容易明白：城市作为人类文明的产物，包含了人类群体、建筑物、道路、绿化、政治、经济、文化、生产、生活、贸易等一系列相互关联的元素，而通过这些元素的相互关联，赋予了城市生命力，用钱学森先生的话讲，这一组合形成并实现了一定的功能，因而我们可以说城市就是一个复杂的巨系统。

城市系统构成的概念

1. 城市作为系统具有以下特性

(1) 整体性和综合性：系统方法认为，任何系统都是若干子系统或部分（要素），为了一定的目标而构成的有机整体。系统整体的性质、特征和功能存在于各要素的相互联系与相互作用之中，而决不是各要素性质、特征和作用的简单叠加。

(2) 层次性、结构性系统内部诸多要素按不同级别层次有序的组成一个整体。任何一个系统既是一个由下一层次要素构成的相对独立的系统，同时又是更高一级系统的构成要素，由此产生了系统的层次性。系统整体中各个层次之间形成了一个交错的网络，这决定了系统的各要素之间是相互作用，并排列组合成一定的结构，而非独立的存在或者毫无内在联系的堆积，这就是系统的结构性。

(3) 系统的动态性：任何一个系统都是不断运动变化着的。系统的动态性决定于系统内部各要素间的相互作用。同时，系统的结构特征又决定了系统运动的方式和方向。

(4) 系统的环境联系性：任何系统都存在于一定的外部环境之中，并不停地与环境进行着物质、能量及信息的交流。

2. 城市系统的构成

城市是一个极其复杂的事物，是一个典型的巨系统，其所有的系统特征：整体性、综合性、层次性、结构性、动态性以及与环境的关系性。城市系统内部是一个具有自身变化规律的结构严密的整体。一般我们可以从城市的社会系统、经济系统、空间系统、生态系统和基础设施系统等几个主要方面分析城市的构成。因此，城市的系统构成的概念，就是指构成城市的各要素以及各要素之间的关系总和。²

2.1.3 城市系统规划

1. 系统规划的概念

陈秉钊教授最早从系统的角度研究了城市规划体系，并且著有《城市规划系统工程学》一

¹陈占锋.试论一般系统概念的形式化[J].系统辩证学学报, 1996, 4(4): 83-91

² 同济大学李德华主编.城市规划原理.第三版.北京:中国建筑工业出版社, 2001, p. 54

书,书中对城市规划作为一门系统学科作了详细的研究。重点介绍了系统工程的基本理论,并从推进城市规划学科从经验阶段向理性阶段发展的高度,给合实际阐明了对复杂的大系统施行整体思考、系统分解和综合的思想方法与工作步骤;还全面介绍了在城市规划与建设方面行之有效的系统分析、预测、模拟、优化、评价、决策等量方法和技术。³

2. 专业系统规划的概念

本论文所研究的专业系统规划,是指基于城市总体规划为主导的规划体系中的一系列专业延伸规划,或者说是城市规划作为一个系统工程学科架构上的一系列相互独立又相互关联的专项规划。这里所提及的系统,具有三项含义:首先,我们是基于对城市规划的总体规划系统工程观;其次,是个专项规划相互关联而成为一个系统;最后,每个单项本身也具有系统的特色。

城市规划的专业系统

前文提到城市规划作为一个系统性学科,在宏观上表现为一个复杂的巨系统,在微观上表现为众多子系统相互关联形成的集合,而这些子系统之间亦表现出明显的系统特征,我们称之为专业系统。例如道路交通、居住与住房产业、市政基础设施、城市文化设施、城市绿地景观体系、城市公共服务系统等,这些专项系统的规划编制及实施策略,将是本文研究的重点。而为了便于对专项系统规划有个全面的认识,我们必须全面了解我国现行的城市规划编制体系。

2.2 我国现行的城市规划编制体系框架

2.2.1 我国城市规划体系的基本框架

我国现行的城市规划体系是在前苏联模式的基础上经过数十年的摸索发展,逐渐形成具有我国特色的城市规划体系,当然随着当前城市建设的快速发展,这套体系依然在不断的完善、发展中。当前我国正处在计划经济向社会主义市场经济的转型过渡阶段,城市规划体系的发展和完善也带有明显的转型期特征,这种特征主要表现为“实践先行”和“问题导向”的模式,而理论体系的构建则相对滞后,这是我国转型期城市规划体系建设面对的必然局面。⁴

我国现行的城市规划体系的基本框架包括两个层次的含义,首先是规划体系结构完整性,建立由规划法规、规划行政、规划编制三个子系统构成的城市规划体系;其次是体系中各组成部分共同和相互作用的过程,即构成了规划建设实施的动态体系。其中规划编制体系的总体框架又可分为两大层次⁵:首先是结构层面的规划,包括国家、区域和地方城市的战略发展规划;第二个层次是各城市控制和指导开发建设的法定规划,包括城市总体规划、分区规划、详细规划及近期建设规划等。

通过我国城市规划编制与管理实施的实践来看,在现行的城市规划编制体系中,规划内容更多强调远期的、静态的理想的蓝图,而如何实施规划的内容明显欠缺。虽然近年开始强调近期建设规划,但还是立足于总体规划的一小部分,对近期建设的实际,还是把握不够深入,指导性不强;同样,在社会主义市场经济模式下,由市场来调节的部分又考虑和估计不足,因而没有适应市场经济条件下原则性与灵活性的结合,规划既缺乏“刚性”又缺乏“弹性”。⁶

³ 陈秉钊著.城市规划系统工程学.同济大学出版社.1996

⁴ 郝寿义主编.中国城市化快速发展期城市规划体系建设.华中科技大学出版社,2005,p.233

⁵ 郝寿义主编.中国城市化快速发展期城市规划体系建设.华中科技大学出版社,2005,p.228

⁶ 苏则民.城市规划编制体系新框架研究.城市规划,2001,Vol.25, No.5, pp.29-30

2.2.2 我国城市规划编制体系的框架

新编制的《城市规划编制办法》⁷中,构建了目前来说比较完整的城市规划编制体系框架。将城市规划编制内容划分成四个层次:城市总体规划、城市近期建设规划、城市分区规划和城市详细规划。

根据《中华人民共和国城乡规划法》⁸确定的审批程序和不同管理层面对规划问题关注的重点,可以将城市规划分为总体规划和建设规划上下两个层面⁹。总体规划是城市规划体系中最具权威性的规划,由于上级审批程序的复杂,也是不易调整和修编的,而建设规划则是地方政府发挥自主性、灵活性和实效性的规划手段。其中地方政府的建设规划,大致可以分为分区规划、详细规划(控制性详细规划和修建性详细规划)、专项规划和研究性规划以及近期建设规划几大类。

表 2-1 我国城市规划编制体系一览

规划层次	规划类型		主要任务说明	
总体规划	城镇体系规划		确定城镇发展布局规划和区域基础设施布局规划	
	城市总体规划		研究城市的发展战略,确定城市发展的重大原则,并作为编制城市建设规划的依据	
城市建设规划	分区规划		统筹安排城市各项建设用地,合理配置城市各项基础设施	以总体规划为依据,为城市建设做出具体安排,指导城市建设管理
	详细规划		以总体规划为依据,进一步落实分区规划,详细规定建设用地的各项控制指标和其他规划管理要求,或直接对建设做出具体的安排和规划设计	
	其中	控制性详细规划	为深入设计提供设计条件,为城市建设依法管理和依法行政提供依据	
		修建性详细规划	确定建(构)筑物之间的关系以及总平面各规划要素的标准、指标和空间定位,并指导各项建筑和工程设施的设计和施工	
	专项规划和研究性规划		地方政府根据发展建设和管理需要编制的各类规划,为法定规划相关内容如需纳入法定规划,须经法定程序批准	
	近期建设规划		根据地方政府发展和建设计划编制的5年期的总体规划,可按程序滚动修编,但必须符合国家有关规定	

根据该分类体系的定义,本论文研究的专业系统规划属于专项规划和研究性规划范畴,其定义可以概括为:由地方政府根据发展建设和管理需要编制的各类专业规划,为非法定规划的相关内容如需纳入法定规划,须经法定程序批准。这里提出的专项规划一般是针对专业要求而编制的,其作为依据内容应与城市总体规划的原则和内容相符,并经过综合层面的统一协调。

苏则民先生执笔的《城市规划编制体系新框架研究》将我国城市规划编制体系划分为基本系列和非基本系列¹⁰。其中基本系列分为四个层次:战略规划、总体规划、控制规划和详细规划;而非基本系列的规划可以是多种多样的,有按专业编制的,有按地区编制的,还有按照有效期编制的,但这些规划又是根据各城市自身特色和发展阶段实际需要编制的,例如近期建设规划、重大项目规划、各种专业规划、各类特定地区规划、对重要地区特定意图地段的城市设计等。

⁷ 《城市规划编制办法》已于 2005 年 10 月 28 日经建设部第 76 次常务会议讨论通过,现予发布,自 2006 年 04 月 1 日起施行。

⁸ 《中华人民共和国城乡规划法》由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议于 2007 年 10 月 28 日通过,自 2008 年 1 月 1 日起施行。

⁹ 郝寿义主编,《中国城市化快速发展期城市规划体系建设》,华中科技大学出版社,2005, pp. 257-259

¹⁰ 苏则民,《城市规划编制体系新框架研究》,《城市规划》,2001, Vol. 25, No. 5, pp. 31-32

其中对专业规划的解释为：在编制基本系列各层次规划时，都有专业规划的内容。但有时往往由于专业部门的需要或城市建设的需要而单独编制专业规划。单独编制的专业规划由其主管部门组织编制，凡涉及土地使用和空间布局的，均应在城市总体规划指导下进行，与城市规划协调一致，纳入各层次的城市规划，或对有关城市规划作相应调整。

2.3 特大城市编制专业系统规划的必要性

2.3.1 我国对城市规模的界定

衡量城市规模主要有城市的人口规模和城市的地域规模两种表达方法，由于城市地域规模往往从属于城市的人口规模，所以城市规模常专指城市人口规模。

国际上按人口规模对城市的分级并没有统一的标准，但习惯上经常使用几条规模界线。许多学者和联合国出版机构将2万人作为区分城市和镇的界线，10万人以上的城市一般当作大城市，100万人以上的城市普遍作为特大城市。

目前中国城市规模分级主要以市区的非农业人口为标准，具体分级如下：

(1) 小城市，人口在20万以下，例如金华市、黄山市、莆田市、三亚市、玉溪市、延安市等；

(2) 中等城市，人口在20万-50万，例如秦皇岛市、南通市、温州市、佛山市、遵义市等；

(3) 大城市，人口在50万-100万，例如保定市、呼和浩特市、无锡市、苏州市、宁波市等；

(4) 特大城市，人口在100万以上，例如北京市、上海市、广州市、天津市、杭州市、大连市等。

由于我国城市化水平提高速度较快，特大城市数量较多，国家统计局报告指出，截至2007年末我国有119个城市人口超过100万，其中人口200万以上的城市个数36个，人口100万至200万的城市83个。

本文中我们所大量提到的特大城市，主要是指根据上述分类标准，人口超过200万的城市，像北京、上海、天津、广州、重庆等特大城市，人口规模均已超过1000万。而本论文将以上海市的专业系统规划作为研究的切入点。

2.3.2 现行规划编制体系的局限

我国目前正处于城市化快速发展的时期。虽然城市化的基本过程及表现形式与发达国家相比较并没有本质的差异，但同样的过程及表现形式是在不同的社会经济环境和历史背景下进行的，使得我国城市化的诸多方面与发达国家间存在着巨大的差异。

快速城市化发展催生了数量众多的大城市，从而带动了人口的大幅增加以及城市建设的进一步加快，因而对于这些大城市的发展和城市规划编制方面也产生了广泛的影响。¹¹

前文提到目前我国城市规划编制体系分为总体规划和详细规划两个层次。新颁《城乡规划法》中还对总体规划、详细规划的组织编制和审批等方面做了法律层面的规定，并提出“大城市视情况需要，可以编制分区规划”、“详细规划又分为控制性详细规划和修建性详细规划两个层次等”。从城市规划的实际效果来看，这一体系，在面临城市快速发展的要求、城市问题复杂多变的情况下，编制定位、主要内容、技术要求和成果规范等方面还显得不相适应，这将在下文详述。

¹¹ 郝寿义主编. 中国城市化快速发展期城市规划体系建设. 华中科技大学出版社, 2005, pp. 252-256

1. 城市总体规划现状及存在问题

城市总体规划是城市人民政府依据国民经济和社会发展规划以及当地的自然环境、资源条件、历史情况、现状特点,统筹兼顾、综合部署,为确定城市的规模和发展方向,实现城市的经济和社会发展目标,合理利用城市土地,协调城市空间布局等所作的一定期限内的综合部署和具体安排。是城市在一定时期内发展的计划和各项建设(或各项物质要素)的总体部署。是城市规划编制工作的第一阶段,也是城市建设和管理的依据。

(1) 我国特大城市目前的城市总体规划内容庞杂,但某些方面,其内容深度又达不到作为城市管理的直接依据。城市总体规划是城市发展的战略部署,难以解决特大城市发展所有的具体布局问题。因而我国特大城市城市总体规划一般不作为指导单一区块或单一专项建设的直接依据,假如硬性将所有内容都要求纳入城市总体规划,把城市总体规划当做“万能”的规划手段,特大城市的总体规划将不堪重负。

(2) 目前城市总体规划的编制方法较落后,时间过长,且审批工作繁琐,从而导致了规划周期较长。特大城市总体规划与编制更侧重于城市的“终极目标”以及是否“合理”,经常忽视了近期规划建设,并且很难摆脱计划经济条件下的城市规划模式。

(3) 总体规划的编制过程也存在问题。城市的发展是长期的,城市规划是一个复杂的系统工程,许多影响规划决策的因素在编制过程中就在不断变化,因此我们应重视规划的过程,并需要对城市问题进行长期的、不间断的跟踪研究。

(4) 总体规划的落实性存在问题。目前总体规划的细节内容往往容易被改变,从而对宏观调控起关键作用的内容难以发挥其应有作用。

(5) 总体规划主要由规划主管部门编制和负责实施,而城市的运行管理需要众多行政职能部门共同承担,而总体规划体系内的专项规划往往过于宏观而与各专业职能部门的具体工作缺乏有效的衔接,这一点在特大城市反映得尤为明显。

2. 城市分区规划现状及存在问题

城市分区规划是在城市总体规划完成后,大、中城市可根据需要编制的进一步规划。特大城市的分区规划是作为总体规划与详细规划的中间衔接层次的规划,应该受到重点关注。但在实际操作过程中,存在不少问题:

(1) 分区规划作为总体规划的延伸,规划范围往往要跨区级行政辖区,因为编制主体的缺位、与地区实施性的规划的衔接不够以及分区规划的技术标准和成果规范尚不完善等问题,还难以有效指导详细规划的编制,分区规划的实际效果并不明显。

(2) 目前我国的城市分区规划在编制内容上的界定还不够明确,同时在某些方面又缺乏深度。对于特大城市,由于城市各分区的规模本身已经十分庞大,分区规划偏向于城市总体规划,很多城市甚至将实际上的分区规划命名为“某某区总体规划”。

(3) 特大城市的分区规划在城市规划管理方面面临许多在现行规划体制下无法调和的矛盾。因其介于城市总体规划和详细规划之间,法律地位含糊,各城市编制分区规划的动机又各不相同,有些城市将分区规划视为权威性的规划,有些则只将其作为管理性文件,所以其最终作用和实施效果差异较大。

3. 城市详细规划现状及存在问题

在我国编制体系下,城市详细规划主要为控制性详细规划和修建性详细规划。特大城市由于总体规划编制的周期和审批程序相对复杂漫长,其成果一般不作为指导单一项目的直接依据。控制性详细规划作为指导地区城市建设的直接依据之一,要强化编制的科学性、合理性和可操作性,既要考虑到地区的发展实际兼顾地方利益,又要符合总体规划的战略意图的贯彻落实。但是,目前情况下,这两个层次的规划,衔接得还不够顺畅,其中控制性详细规划在指标、用地分类、产权划分、管理控制以及调整和变更层面有较突出的问题,特别是涉及各专业部门的控制指标,经常由于审批权实际落在各专业管理部门,因而难以协调。而修建性详细规划内容

较多,例如城市设计、概念设计、景观设计等,更强调其后台管理和设计导引的作用,很难用于城市建设管理。同时一些的专业规划项目由于只在小范围落地,无法在全市层面取得协调。新颁的“城乡规划法”特别强化了控规在项目审批中的权威作用,但是对特大城市来讲,做到能使各专业部门统一协调而能切实落地的全覆盖控规,在目前的情况下几乎是“不可能完成的任务”。

2.3.3 大城市编制专业系统规划的重要意义

通过对我国现行的各类规划编制问题的分析,可以发现我国现存的规划编制体系存在着较多的问题。尤其是在面对特大城市的规划编制时,由于城市运行体系的庞大和复杂,规划各项功能的实施需要各专业部门的密切协作并共同完成。当然针对中小型城市问题也是在一定程度存在的,但城市规模越大,它所产生的和暴露的问题就更多。

城市总体规划作为指导城市建设最具权威性的指导文件,其作用是不可替代的。但是作为指导城市建设的纲领性文件,决定了城市总体规划是一个内容全面的综合性规划。然而,城市作为一个复杂的巨系统,再加上我国幅员辽阔,各地区的自然、社会、经济等因素差异较大,在《城市规划编制办法》框架下编制的城市总体规划很难做到全面、细致的指导该城市的各项专业系统建设工作。

从纵向层面来看,特大城市的规划层级,往往较一般城市更为复杂内容也更加丰富。特别是处在中间层次起到承上启下、各部门纵横衔接作用的规划尤其显得重要,既要能有效指导地区详细规划特别是控规的编制,同时也要具体落实城市总体规划对地区发展的总体意图,一些公益性的设施和涉及城市发展安全的重要基础设施(如科教文体卫设施、市政基础设施、交通设施等)需要切实落地,这就要求立足于城市发展实际,强化中间规划层次和专项系统层次规划的落实,确保城市规划的有效实施。

可以说现行的城市规划编制体系是对特大城市来说是不够完备的。如何解决目前所存在的问题,我们就亟需要考虑四个方面:

首先需要根据城市自身特点调整特大城市规划的体系结构,明确各层次的职能和关系,必要时需要增加相关层面的规划;其次,需要规划编制和规划管理并重,规划局作为总指挥需要明确社会需求和管理运作过程,协同调动城市建设各相关职能部门通力合作;再者,需要加强规划编制中公共政策方面的内容;最后,需要在借鉴发达国家的规划体系基础上编制具有较强适应性的,适合我国特大城市发展的规划。

由于城市规划的行政主管部门是规划局,然而我国特大城市与规划局并列的相关职能部门众多,经常造成城市建设管理过程中的权责不清。因而我国特大城市目前比较紧迫的需求体现在能够协调城市中各专业管理部门的,能够将城市总体规划的战略和纲领向城市中的各项专业系统作出明确实施指示的系统性的规划。也就是需要在总体规划的指导下,将城市总体规划中的专项规划有目的的剥离出来,由城市规划主管部门联合各专业职能部门编制系统而详尽的,可以对各个专项体系进行有效管理的专业系统规划。专业系统规划作为总体规划框架指导下,城市各个专业系统的具体实施纲领,同时指导控制性详细规划的编制并通过控制性详细规划切实落地。

第3章 上海市专业系统规划的构建思路

3.1 上海市的规划编制体系

上海是我国东部沿海地区的特大城市,由于所处的特殊地域区位条件,长期以来一直是我国经济社会发展的最前沿地区之一。特殊的背景和地域优势,使上海有条件成为我国最早吸收西方现代城市规划思想的城市之一,因而上海的城市规划起步较早,从民国时期的租借地建设规划到后来的《大上海都市计划》,基本上建立了近代上海城市规划体系的雏型。解放后上海的城市规划经历了城市职能的转变,城市规划工作也在转型中逐渐摸索。改革开放以来,上海历届市委、市政府高度重视城市规划工作,积极学习国内外城市规划先进理论与理念,摸索出一套适合自身特色的城市规划编制与管理体系,引导城市走健康和谐发展之路。

3.1.1 纵向规划层次

《上海市城市规划条例》(2003),进一步明确了实施《上海市城市总体规划(1999-2020)》的规划管理体系,首次增加了控制性编制单元规划这一层次。根据《上海市城市规划条例》(2003),实施上海城市总体规划,按照“编制、审批、执行”三分离的原则,从加强规划管理、明确编制和审批规划职责分工等角度,按照中心城和郊区两条主线,从上至下,分为五个层次。(图3-1)。¹²

1. 中心城规划,第一层面是上海市城市总体规划(含中心城总体规划);第二层面是六个分区规划,对总体规划的各项要求进行分解;第三个层面是242个控制性编制单元规划;第四层面是控制性详细规划;第五层面是按经批准的规划实施项目管理。前四个层面是规划管理,第五层面是项目管理。

2. 郊区规划,第一层面是上海市城市总体规划;第二层面是郊区区(县)域总体规划、新城总体规划 and 国家级产业园区总体规划;第三层面是中心镇总体规划、市级产业园区总体规划 and 新城、国家级产业园区控制性详细规划;第四层面是一般镇(含乡)总体规划 and 市级产业园区、中心镇控制性详细规划;第五层面是按经批准的规划实施项目管理。

纵向五层次规划是充分结合了上海特大型城市特点,从城市规划分级管理的实际出发,对城市规划编制和管理体系进行纵向梳理和重新构架。

¹² 《上海城市规划管理实践》2007,第32页

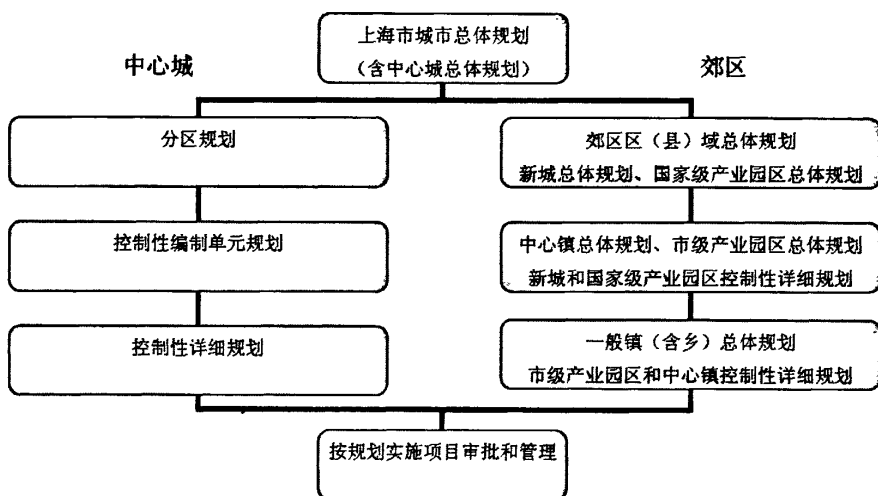


图 3-1 上海市五层次规划结构图

3.1.2 横向规划层次分类

前面提到，城市规划是一项综合面很广的系统工程，城市规划的实施既需要各部门的协同，也需要在总体规划的框架下，整合、平衡各专业部门的要求。因而上海结合发展建设需要，相继编制了分区规划、控制性编制单元规划、社区公共服务设施规划、城市雕塑总体规划、世博会地区规划等一批规划，涉及到城市社会、经济发展的各个方面，为避免城市规划与土地利用规划、社会经济发展规划和相关专业规划界面不清，从而导致政府管理政出多门、影响管理效能的局面，依据城市规划的工作特点，从深化和促进总体规划有效实施的角度出发，上海市城市规划体系从横向上可以分为“五大类”，即：中心城规划、郊区规划、产业布局规划、专业系统规划和重点地区规划（图 3-2）。从这个分类结构，可以相对看出专业系统规划作为五大类规划的重要组成部分之一。

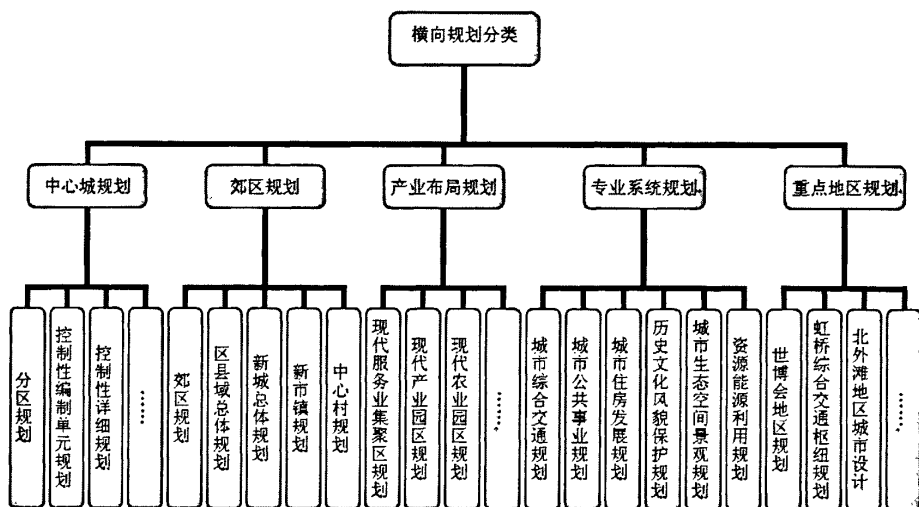


图 3-2 上海市五大类规划结构图

3.2 上海市专业系统规划的框架

专业系统规划是本文研究的主体，因为城市规划的系统特色，专业系统规划是城市总体规划贯彻到各相关职能部门的纽带。然而专业系统规划与城市总体规划中的专项规划密切联系又有所区别，其编制主要目的是由专业职能部门来统筹城市市政基础、公共服务、生态环境等专业设施的发展能力和用地布局，按照城市总体规划的各项要求，在城市发展的宏观层面进行综合平衡，从而指导规划实施落地。

在城市总体规划中，对公共服务设施、历史文化名城保护、道路交通、绿地、市政基础设施等系统以及城市居住规划等均作了战略性和纲领性的专项规划，但是显然总规阶段的专项规划对特大型城市来说，是远远不够的。因而特大城市结合自身建设的特点和需要，将专业规划从总体规划中剥离出来，由规划主管部门（一般为规划局）联合更各专业地职能部门编制专业系统规划；也有很多时候，这种需要是由于总规不够全面或者滞后而问题导向，而由各专业职能部门根据自身管理需要自发编制的。例如历史文化名城会编制专门的历史文化名城保护规划和历史文化风貌保护区规划，特大型城市为解决交通问题会编制轨道交通和交通枢纽规划；风景园林型和旅游型城市会编制风景区或城市绿地系统规划、旅游规划；特大城市由于中心区土地资源紧张需要相应编制地下空间开发规划等。

上海是全国最大的工商业城市，也是全国第二批历史文化名城，人口众多，对外交流频繁，所暴露出来的城市问题错综复杂，国内外由于城市规模过于庞大而暴露出来的大城市问题在上海也或多或少都有体现，例如交通问题、住房问题、社会福利问题、就业问题、城市公共秩序和安全问题等；从管理层面来讲，规划局并不是唯一的城市建设职能部门，住宅局、绿化局、水务局、文广局、交通局等都是与之平级的职能部门，并且司管城市建设单个部门且有相当大的权限，可以说规划局很多实际管理职能被分解了，使得城市规划管理在特大城市显现出了错综复杂尴尬局面。在这种背景下，上海市结合自身特点，构建了极具自身特色的“上海市横向规划分类体系”，其中重要的一个分类就是专业系统规划，例如在城市总体规划的框架下，上海相继编制完成的专业系统规划有《上海市住房建设规划（2006-2010）》，为优化住房供应结构、促进房地产业可持续发展提供了规划保障；风貌保护方面，编制完成了衡山路-复兴路、老城厢、外滩等12片历史文化风貌区保护规划；公共服务设施方面，先后编制完成了《上海文化设施规划》、《上海百个博物馆布点规划》、《城市文化设施规划》、《城市社区公共服务设施规划》、《上海菜市场布局规划纲要》、《上海公共厕所布局规划纲要》等；市政基础设施规划方面，编制完成了《上海市轨道交通深化规划》、《上海市地下空间概念规划》、《城市水源地规划》、《城市能源利用规划》、《城市应急避难场所规划》等；环境景观方面，编制完成了《上海市绿化系统规划》、《上海市中心城公共绿地规划》、《中环线（浦西段）景观规划》、《上海市景观水系规划》等。同时还有许多规划正在编制之中例如《上海教育设施布局规划》等。

上海的专业系统规划，是在上海市总体规划和上海城市规划编制管理体系框架的基础上，结合上海自身的发展条件和需求，发展起来的一类特殊规划，其编制的目的是为了便于规划局会同各行政职能部门将总体规划的思想在各专业部门切实推进和细化。因而上海市的专业系统规划编制体系框架，是在上海市城市规划编制体系框架上延伸发展而来的，可以通过下表具体了解。

表 3-1 上海市的专业系统规划编制体系框架

内容/组织编制单位	总体规划层面	分区规划层面	控制性详细规划层面	修建性详细规划层面	相关政策法规
城市市住房发展规划（市规划	上海市住房建设规划（2006-2010）				上海市住宅建设管理办法

第3章 上海市专业系统规划的构建思路

内容/组织编制单位	总体规划层面	分区规划层面	控制性详细规划层面	修建性详细规划层面	相关政策法规
局、市住房局、市农委、各区县政府)	重大工程配套基地和低价普通商品房规划			上海世博配套住宅基地规划	
	中心城旧区改造和郊区城镇建设“搭桥”基地规划				上海市创建“四高”优秀小区实施意见
城市综合交通规划（市规划局、市建委、交通局、机场集团、申通公司）	第三次交通调查				
	轨道交通规划				
	上海对外交通规划	国际航运中心规划			
		国际航空枢纽规划			
		上海铁路枢纽规划			
		上海对外公路规划			
		城市综合交通枢纽规划	徐家汇综合交通枢纽规划		
			虹桥综合交通枢纽规划		
历史文化风貌保护规划（市规划局、市住房局、市文广局、市建委等）	历史文化名城保护规划		上海衡山路复兴路风貌区保护规划	历史地区保护与整治规划	上海市优秀近代建筑保护管理办法
			上海老城厢风貌保护区规划		上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例
			上海外滩风貌区规划		单体建筑保护规划技术规定
			风貌保护道路规划		
城市公共事业规划（市规划局、市经委、市文广局、市教委、环保局等）	城市文化设施布局规划				
			城市社区公共服务设施规划		
	菜市场布局纲要				
	公共厕所布局规划纲要				
	上海百个博物馆规划				
城市公共空间与生态景观规划（市规划局、水务局、绿化局等）	上海市绿化系统规划				
	上海市中心城公共绿地规划				
		中环线（浦西段）景观规划			
	城市景观水系规划				
			苏州河滨河景观规划		
	上海市城市森林规划				
	上海市城市雕塑总体规划				上海市城市雕塑管理实施办法
				上海市中心城部分重点地区户外广告规划	上海市户外广告设施规划和管理办法 户外广告设施设置

内容/组织编制单位	总体规划层面	分区规划层面	控制性详细规划层面	修建性详细规划层面	相关法律法规
					技术规范
城市资源能源利用规划（市规划局、民防办、水务局、电力公司等）	上海市地下空间综合利用概念规划			徐家汇地下空间开发利用深化规划	
	上海城市水源地规划				
	上海市能源发展规划				
.....					

表 3-1 上海市专业系统规划编制框架

上海的专业系统规划是解决城市运行管理中，各专业部门遇到的实际问题的，因而具有很强的实际操作特色。当然，由于城市规模过于庞大，方方面面暴露出来的问题不会是同时也不会是相同深度和广度，这就需要规划主管部门具有一定的灵活性和应变能力，发挥综合平衡的功能，引导各相关职能部门按需编制。通过上表可以看出，上海近年编制的专业系统规划并没有力求专业和规划层面的全覆盖，而是紧扣城市建设发展实际需求的，是用来解决城市管理过程中遇到的现实问题的，因而针对性和操作性都很强。虽然目前来看，已经编制的规划并没有完全涵盖城市的所有专业系统，但是其编制成果已经分别涵盖了从总体规划层面到局部地段修建性详细规划的各个方面。

虽然目前体系还在构建，不甚完善。但从部分相对工作较具体深入的专业来看各专业系统内实际也遵从了上海市规划的纵向分类结构，并且也在市域范围有中心城和郊区的区分，也就是是上海纵向城市规划结构体系在各专业内部的体现。首先，各专业部门根据城市总体规划的框架结合自身的发展要求针对全市域范围编制相当于总体规划层面的专业总体规划，然后相当于下一层面的规划，在中心城也是以于分区、控制性详细规划或修建性详细规划的深度层面展开，在郊区则按区（县）级规划至镇级规划的层面落实，最终在全市范围结合部门立法或规章进行实施管理。

以上海市住房发展规划和历史文化风貌保护规划为例，可以发现如下的规划结构（图 3-3）（图 3-4）：

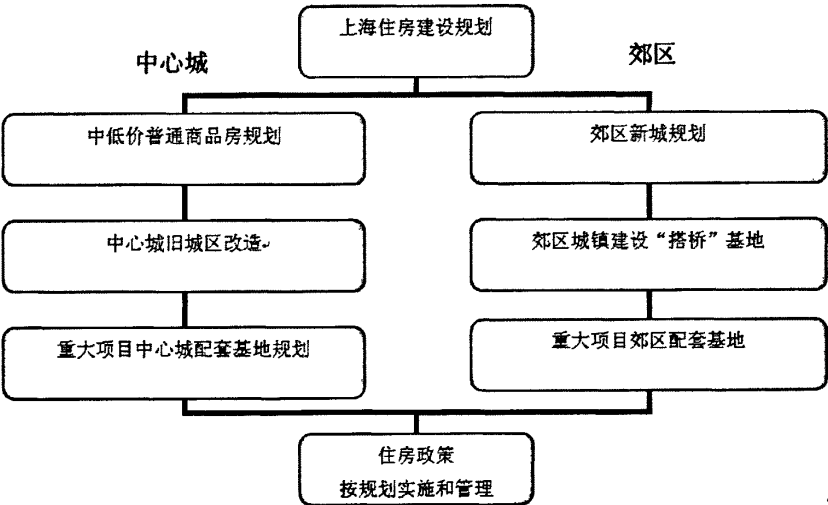


图 3-3 上海市住房建设规划结构图

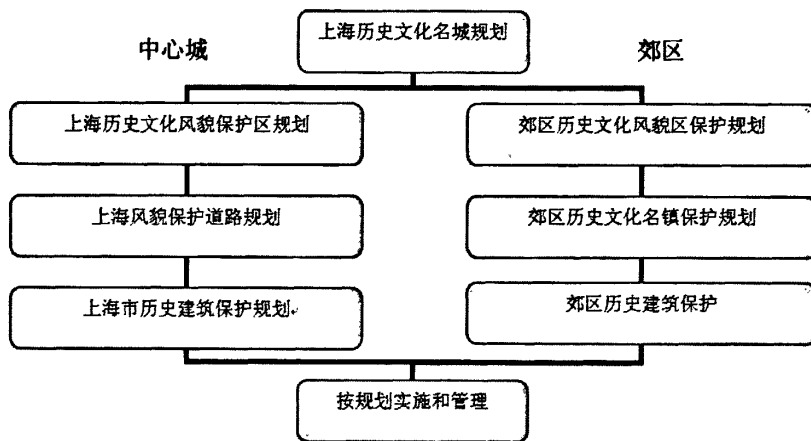


图 3-4 上海历史文化风貌保护规划结构图

从组织编制规划和管理执行主体来讲，专业系统规划是城市规划局联合各职能局委共同编制联合管理；专业规划的审批，总体规划层面依然是市政府审批，详细规划层面由各区（县）以及各职能部门自身审批。

3.3 国外大城市的专业系统规划经验

国外城市的规划编制体系及其所面临的大城市问题和我国的实际情形并不尽相同，但共同的是各个国家城市都在不同的层面上遭遇了相类似的复杂的城市专项子系统的问题。在面对这些专项系统规划的问题时，各个国家和城市所采取的方式并不统一。在此，我们根据不同的专业领域介绍一些国家相关规划和政策的实际经验，由于政体的差异，在行政程序方面不做展开，但各城市解决相关专业问题的经验可供我们对下文上海市相关问题作评价研究时参考。

3.3.1 纽约州可承受住房规划——美国可承受住房(Affordable Housing)的政策经验

1. 美国可承受住房政策

美国的住房政策是按照美国市场经济的需要制定和实施的。其中，“可承受住房”(Affordable Housing)政策就是美国政府住房政策的一项基本内容。它是指向无力按市场价格购房或租房的家庭提供帮助或提供可承受的住房。其内容是多样化的包括：为低收入家庭建造他们租得起的公房；向租住私房的低收入家庭提供住房津贴；向中低收入购房者提供低息住房贷款；为购房者提供抵押贷款担保；对翻建、改建公房或私房的家庭实行税收减免或提供税收信贷；向兴建可承受住房的非盈利组织、合作组织甚至私人机构提供赠款等等。这方面的

政策，统称为“可承受住房政策”¹³。

可承受住房指的就是依靠政府相关政策和资金补贴或社会融资的具有社会保障性质的商品住宅，以低收入者和中低收入者为主要服务对象。有关“可承受的住房”方面的法律、政策源于1949年美国国会通过的《全国可承受住房法》。该法宣布“国会确定的全国性目标是：每个美国家庭应该能够承受得起一套环境适宜的、体面的住房”。美国政府认为，家庭人均收入在全国或家庭所在州、市的中等收入以下，且家庭每月住房开支（月房租、月抵押贷款支付额）超过家庭收入25-30%，这样的家庭所住的房屋属于不可承受的住房，需要政府给予帮助。

根据联邦政府的有关规定，当住房消费不超过家庭收入的30%时，即认为该住房对于这个家庭是可支付的(Affordable)，在此条件下一个家庭在支出住房费用的同时还可以负担其他的必要生活开支。

2. 纽约州可承受住房规划措施

以纽约市为例，政府为帮助居民提高其住房承受能力就采取许多政策措施：

(1) 运用联邦、州、市政府财政拨款建造可承受的住房，然后按照月房租不超过承租者月收入25%的价格出租给家庭收入低于中等收入40-60%的家庭。(2) 政府向那些在市场上租住私房的低收入家庭提供住房津贴。(3) 政府拨款或提供低价公有土地给非赢利机构和互助性组织，由他们建造可承受的住房，后者再将其以成本租金或房价出租或出售给中低收入家庭。这种可承受的住房的开发方式越来越受到政府的鼓励。(4) 鼓励个人或私人开发商参与可承受的住房的开发和翻建公房或私房。(5) 政府向具有一定的偿还能力、信用记录良好的中低收入家庭提供低息、长期、分期付款的住房抵押贷款；或者政府为这类购房者提供担保并要求银行向购房者提供固定利息、长期或分期付款的住房抵押贷款，借此提高家庭购买住房的能力。(6) 政府对购买住房者实行税收减免和税收优惠政策。(7) 在非常时期，政府也采用控制房租的措施帮助低收入无房户以低于市场房租的公平租金租到房子。

美国联邦政府规定除了大量政府修建的公共住宅和廉价出租屋外，一个开发性的居住小区不管地价多高，都必须有一定比例的经济适用住房(Affordable Housing)。比如纽约市政府的经验就很有启发性。在1971年纽约处在全城住房危机时，市政府颁布了一项减免房地产税的方案，以大力鼓励发展商修建住房。但到了1980年代中期，纽约房地产开发急剧升温、房价开始飙升时，政府又迅速修正法案以抑制这种趋势。政府将城市开发的“黄金地段”划为“特定区域”(Exclusion Zone)，其中包括曼哈顿大部分地区和布鲁克林区某些地段。发展商在“特定区域”中搞住房开发，必须修建20%的经济适用房或在其它地方修建与本区开发量相当的经济适用房才能享受减免房地产税的优惠政策。在过去十年里，纽约房地产再次高涨，房价猛长，公众对该政策不足之处的批评声音也越来越强。政府开始再次讨论修改法案，其中一系列调整措施包括极大地扩大住宅开发的“特定区域”，并强制发展商必须在“特定区域”内修建20%的经济适用房（有提案甚至提出要将20%的比例提到35%）而不能以在“特定区域”外修经济适用房进行补偿，并且由以上政策调整为政府所省下的税收资金将全部用于由政府主导的大规模公共集合住宅的建设上。

3. 小结

综上所述，美国有关“可承受的住房”的政策可归纳为两大方面：一方面是降低住房开发、营造成本方面的政策；另一方面是动员个人、家庭和社会资金用于住房开支方面的政策。

应当看到，美国的这套政策并不是任何国家都可以照搬的，而且就其自身来说也有待改进。美国的无家可归者仍然是尚待解决的问题；住房抵押贷款的受益者大多是中等及中等以上家庭，而且往往只适用于独户住宅的购买。如何使其适用于低收入家庭和多户住宅、公寓式住宅仍是个难题。而从目前的眼光看，过度的鼓励低收入群体贷款买房也是会埋下市场经济隐患的。

¹³张敬东执笔. 美国有关“可承受的住房”的政策研究

3.3.2 莫斯科城市交通规划经验¹⁴

苏联解体以后,随着社会政治体制和经济体制的改变,莫斯科的城市社会生活也发生了显著的变化。在城市规划方面,城市机动车的迅速发展表现得最为突出。近年来,莫斯科市私人小汽车的数量以极其惊人的速度不断增长。不断膨胀的汽车交通流量,原有城市交通干道的短缺,道路系统的不够完善,停车位的严重缺乏,交通规划、组织、管理方面的缺欠,资金供给的不足,这一切都给莫斯科市的城市规划部门提出了一个十分严峻的现实问题。

在1999年通过的莫斯科2020年城市总体规划中,对制约城市交通发展的各种原因和要素进行了系统的分析。结果发现,在莫斯科城区范围内大约缺少250~300公里的交通干道。由于城市道路的建设长期滞后于城市的现实需求,汽车交通量的剧增,导致大约80%的主干道交通枢纽,尤其是城市中心区的交通枢纽始终处于极限工作状态。日益频繁的交通阻塞,直接导致了居住区内部街道交通量的增加,使许多生活性道路也变得十分拥挤,并在很大程度上加快了城市生态环境的恶化。

针对这些问题,莫斯科制定了发展城市交通系统的基本任务,即:改善居住区周边区域的交通服务设施,减轻城市中心区所负担的过境交通流量,提高公众转乘车时的舒适度,减少交通对其周边环境的负面影响,并提出了“方便市民生活”的总体规划目标。

在交通规划方面,由于私人交通的逐渐增加,改变了原有的以城市公共交通为主体的交通规划模式,并对停车场的建设提出了新的要求。同时,新一轮总体规划仍旧强调莫斯科地铁的发展和新型城市快速交通的建设,把这些交通作为整个城市客运交通系统的基础;另外,还要发展那些独立的快速交通系统,以减少私人小汽车的使用。

1. 莫斯科客运交通规划设计

(1) 发展城市客运交通最基本的原则

协调发展所有类型的客运交通,保障居民各种出行方式的舒适方便;

保障发展各种类型城市客运交通的优先地位;

以地铁和电气化铁路的形式,实现莫斯科市区与市郊之间的快速联系。城区-城郊道路的主要作用在于要保障莫斯科城郊居民点与休闲区以及城区的快速交通联系;

修建新的快速地铁线路,保障居住在莫斯科公路大环附近的居民用在赶路上的时间不超过居住在城区内的居民平均所花费的时间;

发展和完善换乘中心系统,这不仅可以保障各种类型公共交通之间的协调关系,同时也保证了公共交通和私人交通的相互联系;

继续大力发展城市地面交通,提高路网密度,保证步行可以到达的车站在400~500米的范围之内;

通过采用新的交通规划设计模式,实施新的交通管理和组织手段,并借助新的科技成果等方式,改善城市客运交通的技术和运营指标,提高运行效率。

(2) 创建城市快速交通系统

莫斯科2020城市总体规划中将要建设的城市快速交通系统包括:改进型的地铁线路;提速后的高速地铁;地上轻型地铁;迷你型地铁;城市铁路以及其他新型交通工具。

①地铁——根据规划,地铁作为城市快速交通联系的主要方式的地位依然不会改变。

②快速地铁系统——快速地铁系统主要为那些居住在莫斯科公路大环附近的居民服务,以保障他们与城市工业生产用地以及城市中心区之间的快速联系。

③迷你型地铁——莫斯科2020年总体规划建议在城市历史中心区建设迷你型地铁。

④城市铁路——城市铁路的发展主要是通过把现有的一些主要路段连成整体的方式来实

¹⁴ 郑皓,吕富珣.莫斯科2020年城市总体规划中的交通规划.2001.3

现,其目的是提高城市铁路主要区段的容纳能力和运送能力。

⑤三环——修建三环,使之成为一个巨大的交通联系“走廊”,包括公路,也包括沿着铁路小环运行的城市有轨电车。

2. 莫斯科交通规划经验

莫斯科交通规划是结合了莫斯科特大城市的特点和时代发展要求的产物,其经验总结下来可以归结为如下:首先是大力改善交通服务设施的建设提高城市交通系统的服务能力,例如城市环路、主干道路、换乘枢纽的建设;第二是重视私人交通的发展的现实,增加城市停车场建设和增加道路网密度,提高其服务能力;第三就是继续大力发展公共交通,特别是强化轨道交通系统的服务能力,在中心城区吸引交通方式由私人交通转向效率更高的公共交通。

3.3.3 巴黎、米兰、马德里——大都市绿地系统规划¹⁵

随着城市化进程的不断深入,一些大城市跨越原有的地域界线,将周边地区纳入其城市化轨道,构成大都市区这一新的城市空间。大都市区的出现使城市地域发生扩张和重组,相应地各种用地要素也应重组以适应大都市区地域变化的要求。但传统的城市绿地系统因局限在城市空间范围内,难以与都市区这一更大的空间有机结合,已不适应大都市区可持续发展的需要。因此西方一些学者提出都市区绿地系统这一新概念,认为都市区绿地系统作为大都市区用地空间的重要组成部分,已突破了传统城市绿地景观美化和休闲的单一功能,通过彰显生态功能在平衡大都市区空间结构过程中扮演着重要作用。

(1) 都市区绿地系统概念的演替

都市区绿地系统脱胎于城市绿地系统的概念,是在新的发展背景下对城市开放空间(open space)的全新诠释。城市绿地系统主要指城市建成区内的各类专项绿地:城市公园、居住区及单位附属绿地、道路及防护绿地、风景区绿地。城市规划学逐步在实践中发展了自身对开放空间的理解,提出了城市绿地系统(urban greenland system)的概念。1990年代中期以来,随着生态意识的觉醒,有学者提出了城市生态绿地系统的概念,指在人居环境中发挥生态平衡功能、与人类生活密切相关的绿色空间,是有较多人工活动参与培育和经营的、有社会效益、经济效益和环境效益产出的各类绿地(含部分水域)的集合。

(2) 都市区绿地系统的界定

都市区绿地系统(metropolitan green space system)是在大都市区空间环境内,以自然植被和人工植被为主要存在形态,能发挥生态平衡功能并且对都市区生态、景观和居民休闲生活有积极作用、绿化环境较好的用地,还应包括连接各公园、居住绿地、风景区、都市农业园及城市森林的绿色廊道和能使市民接触自然的水域。

(3) 当城市发展成为大都市区,也就意味着不少地块原有的土地利用方式发生转变,形成新的城市景观。欧洲大都市区往往通过控制土地利用需求以防止城市蔓延,建构平衡的都市区空间结构,其措施主要有两条:一是采取分散化的集中(decentralized concentration)战略,通过提供良好的基础设施、公共设施和文化生活,使重点城镇成为区域经济发展中心,增强社会凝聚力;二是保护开放空间的战略,主要是营造绿带(green belt)或区域公园(regional park)。多年来,环绕欧洲城市的开放空间得到了相当好的保护。例如伦敦和巴黎的绿带,柏林与维也纳公园环带和森林,马德里、里斯本、米兰和莫斯科的国家及区域公园。然而,它们大多数在城市发展的压力下仍然表现出不稳定的状态。目前,几乎每一个欧洲大都市区都在思考如何运用规划手段解决保护和开发之间的空间冲突,在不断的尝试之中,纷纷制定各自的规划,试图平衡都市区空间结构。

1. 巴黎区域绿色规划

¹⁵石崧,宁越敏.平衡大都市区空间结构的基础:都市区绿地系统.国际城市规划.2005.6

巴黎大区 1995 年的区域绿色规划(Regional Green Plan 1995)将绿带列为巴黎大区未来发展的主要项目,它考虑如何使每一个居民都能够更加快速便捷地接触自然。该规划将绿带视为大都市区空间组织的基础,由三类空间形式组成:(1)在土地利用分类中界定的绿色空间,如国有的林地、森林、农田和城市公园;(2)界定为具有功能性基础的空间,如以特定土地政策保护的农田等;(3)被确定为生态修复的廊道和市民可达的线状空间,如线形的自然环境、绿色廊道、延展的河道与沟渠等。巴黎将区域自然公园视为土地利用发展的关键以及规划工具,力图通过它们整合城市绿色空间和郊区外围主要的农用地和林地,以形成一个区域绿色开放空间系统,使城乡空间协调互补。为此巴黎区域专署采纳了一个雄心勃勃的项目,以创建和管理多样化的区域自然公园,建设目标是使区域自然公园在郊区绿带总面积中的比重达到 1/4。

2. 米兰都市区开放空间规划

意大利米兰大都市区有近 40%的土地面积为开放空间(城市公园、区域公园、农业公园和其他类型公园),其中一半的面积为农业公园(metropolitan agricultural park)。米兰南部绿带的主体是南米兰区域农业公园。该地区农业用地的土地利用格局和乡村结构自公元 7 世纪以来一直得到了很好的保护。农业公园承担着保护米兰南部农业乡村和保护区的战略重任。在北部,高密度建成区的外围是伦巴河谷(Lambro River Valley)等区域公园,规划部门尝试在废弃地区、原有的农业区和荒废的工业区重建绿地网络。总体上,米兰的绿地规划比较强调在区域尺度上保护并维系自由绿色区域,如乡村和农业区等开放空间,并且建设新的本土公园和连接区域公园之间的绿色廊道。

3. 马德里开放空间系统

西班牙马德里大都市区通过建立一个绿地系统的层级和邻近建成区边界的开放空间网络,以鼓励对具备生态或游憩功能的开放空间进行保护。考虑植被、景观和历史背景等因素,规划根据对人为活动的限制程度将开放空间系统划分为三个层次:国家公园、区域公园(尤其是南北流向的沿河地段)、市际公园(interurban park)。其结果是马德里大都市区 60%的土地获得了最大限度的保护。其中市际公园主要由市镇当局或大都市区政府购置土地营造而成,大多有着既定的规划步骤,对不规则的河溪、河床、峡谷,废弃的铁路线或退化的空间加以生态恢复,重新造林,修筑步行道,在边缘地带设计汽车停车场。此外还强调营造生态廊道(ecological corridor),以保证开放空间的连续性。三个层次的公园被设计为一个整合城区和开放空间的体系,以释放都市区施加在具备生态和人文价值空间上的压力,防止它们被中心城区所吞噬。

4. 小结

总之,欧洲大都市区将区域性的绿地系统视为平衡大都市区空间结构的基本要素,环城绿带、区域公园、农业用地都是欧洲都市区绿地系统的主要形式。在面状绿地之间营造绿色廊道是它们在绿色空间建设中比较重视的问题。规划通过保护现存的开放空间抵制来自于城市扩张所产生的生态压力,同时使绿地系统生态和游憩休闲的潜能得到更加充分的开发。这对中国的特大城市在控制城市规模,完善城乡绿地生态空间结构具有一定借鉴意义。

第4章 上海市专业系统规划实践

通过前面的研究,基本上对专业系统规划的定义和作用及其与法定规划的关系有了一个框架性的认识。象上海这样的特大型城市,由于规模的巨大,城市规划所面对的问题也将是错综复杂和盘根错节的,城市总体规划无法面面俱到而只能转向更加战略和宏观。同时由于参与城市建设管理的职能部门众多,通常与规划局是平级的专业管理局委,为管理的需要,各局委有组织编制自身领域专业规划的动机。因此规划局作为城市规划主管部门的角色就发生了转变,由统管一切转变为以做好协调工作为主,因而需要充分开发规划局的综合平衡能力。在这种背景下,一条切实可行的道路就是,在城市总体规划中淡化专项规划的内容,将专业编制重点从总规剥离出来,由规划局联合各专业部门共同编制联合管理,专业系统规划的成果再反馈到控制性详细规划整合成具体的实施控制导则。

这是一套理想的程序,但我们知道城市规划不是一蹴而就的,上海市的规划实践证明,由于城市规模导致的系统的复杂性,各层次规划不可能有条不紊的推进。例如城市总体规划修编往往跟不上形势的发展,新的城乡规划法将控规提到重要的位置,但是对全市来说控规全覆盖尚需时日;许多专业系统规划的编制动机本身就是问题导致的“补丁型的”,作为一个系统,永远做着“平衡——失衡——再平衡——再失衡”的循环运动,在许多时候“规划追着问题走”是一个不争的事实。通常,作为总体规划的补充与对详细规划的衔接,专业系统规划很大程度上就承担着“系统补丁”的角色。下文本人将对上海市已经做过的属于专业系统规划范畴的系列规划作一个介绍和综述,分别对其编制背景、内容作简要介绍,并评述其效用。

4.1 上海市城市住房发展规划

4.1.1 规划背景

1. 理论背景

解决好居住问题,是城市的基本功能之一。城市居住设施及其分布形态以及居住环境的质量,反映了城市发展水平和城市的文明程度,也是城市建设成就的重要体现。城市在为广大市民群众提供安居之所的同时还要为各类经济、社会活动提供相应的房屋建筑和用地。因此,住宅和房地产业与城市的产生和发展一直是密不可分的。住宅及其他各类房地产作为不动产,是城市物质实体的重要组成部分。衡量城市规模的人口和用地指标,实际上与住宅总量和房地产开发规模是正相关的。城镇化的推进过程,往往伴随着大规模的住宅建设和房地产开发,而住宅与房地产业的快速发展,又为城镇化的推进提供了物质支撑。我国全面建设小康社会的历史新时期,既是城镇化快速推进的时期,也必然是住宅与房地产业大发展的时期。

(1) 住房建设与城市规划的关系

新版《城市规划编制办法》第三十一条第十二项提出城市总体规划应当研究住房需求,确定住房政策、建设标准和居住用地布局;重点确定经济适用房、普通商品房等满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及标准。

由此可见居民住房建设是城市规划的重要任务之一。为创造良好的居住环境,新建居住区及旧区改造的住宅建设都需要在城市规划的指导下进行。在城市的用地构成中,居住用地占的比重最大,因此住宅用地的安排是城市规划需要优先研究的问题之一,不仅要研究住宅建设用地的分布、住宅等级分类、建设地块的容积率与建筑密度,公共设施与公共绿地的配套,以保证住宅有良好的环境品质。改革开放以后,由于城市经济的持续发展及城镇住房改革制度的推

进,变福利分房为个人买房,住宅建设进入了一个新的阶段,并且出现了两种趋势:一是对住宅的要求不断提高;二是住宅供应出现了多元化的需求,不同的购房者有着不同的要求。城市规划应该面对商品住宅的发展,做好相应的住房发展规划,包括布点、住宅用地的等级分类等工作。

(2) 住房建设与城市规划实施的关系

住宅建设和房地产开发是实施规划和城市建设的重要内容。居住用地在城市用地中占有较大比重,住宅建筑在城市建筑中居主体地位,因此,住宅建设与房地产开发对城市空间布局和城市形象塑造,起着举足轻重的作用。

(3) 住房建设与城市经济和社会发展的关系

住宅与房地产业是城市经济中最具活力的产业。城市发展为住宅与房地产业提供了巨大的市场需求,为住宅与房地产业发展提供了基本动力。住宅与房地产业投资是固定资产投资的主体之一,具有较强的产业关联和拉动效应。随着全面建设小康社会阶段的到来,城镇化进程加快,居民消费结构升级,住宅需求将进一步扩大,住宅与房地产业将是一段时期内我国国民经济持续增长的动力。

(4) 城市住房规划的主要任务

城市住房发展规划不等同于城市居住规划,其包含面更广。包括城市总体规划框架下居住用地的空间布局,以及制定城市住房发展战略与政策。特别是在市场经济的背景下,由于市民收入差异导致市民居住条件环境的巨大差异,为体现社会的公正公平,如何解决城市居民特别是中低收入家庭对居住的基本需求,同时如何引导城市住房市场合理、有序、健康发展是城市住房规划需要解决的课题。

2. 时代背景

上海作为全国人口最多的经济中心城市,寸土寸金。市民住房问题,是长期以来困扰一代代上海市政府的主要难题。

同全国大多数城市一样上海市目前也正处于经济快速发展的上升阶段,城市建设和更新也在以前所未有的速度快速推进。随着浦东开发开放,上海国际化地位的持续提升,上海居民的收入水平和消费指数也在持续快速增长,居民对居住条件的需求在数量和质量上都有着较快增长,因而解决好城市的居住问题,是当前形势下进行城市规划建设的重要目标。随着住房制度改革的深化和扩大内需经济政策的实施,上海市民的居住状况得到根本改观,到“十五”期末,配套商品房开工量超过 1000 万平方米,已向十余万户动迁家庭提供了房源。截至 2005 年包括配套商品房在内的普通商品住房占交易总量的比例已经超过了 90%。住房供应结构进一步改善,多层次多渠道的住房供应体系初步形成,住房建设和房地产市场的发展趋向平稳,全市城镇住房保有量为 37997 万平方米,市区人均居住面积为 15.5 平方米,住房成套率达到 93%。推动上海住房发展建设的时代动因,可以总结成以下几个方面:

(1) 深入贯彻城市总体规划关于住宅发展战略的需要

《上海市城市总体规划(1999-2020)》的第九部分内容就是“住宅发展规划”,该章节战略性的提出,上海市的住宅发展应该以提高居住环境质量 and 生活服务设施水平为核心,要做到新区与旧区住宅建设相结合,相对集中开发,同时顺应住宅商品化的发展趋势,调整住宅建设结构,体现住宅的多样化和可选择性,满足不同收入家庭的需要,并严格控制高层住宅。¹⁶该规划战略性的指明了上海市在二十一世纪头二十年的住宅建设方向和目标,但对上海这样一个特大型城市,仅此是远远不够的,在实施总体规划的过程中,需要联合市住房局等相关部门作出更为详细、利于分步实施的建设规划,同时以符合市场原则的方式进行管理、监控。从某种意义上来说,住房建设规划也是住宅建设专项的近期实施规划,可以及时把握市场的变化,从而通过有效的政策引导将规划切实落地。

¹⁶ 上海市城市规划管理局,上海市城市规划设计研究院,上海市城市总体规划概要(1999-2004),p. 44

(2) 城市经济快速发展的需要

住宅产业作为拉动城市相关产业经济的引擎,已经对城市经济持续快速健康发展起到巨大的作用。上海市自改革开放以来,特别是经历了浦东开发开放的巨大历史机遇,城市经济的快速增长,人民收入和生活水平的不断提高,催生了对改善居住质量和环境的巨大要求。同时住房与房地产业对城市经济增长的贡献度也不断提高,房地产业增加值占 GDP 的比重从“九五”期末的 5.5% 提高到“十五”期末的 7.3%。

(3) 城市空间结构不断完善的需要

居住用地是城市总体规划用地布局结构中的重要主成,可以说居住用地的布局结构直接关系到城市功能布局和地区特色。城市布局结构的完善,居住用地的布局结构发挥了重要作用。像上海这样的特大型城市,要控制中心城人口和用地规模、有序疏解疏解中心城人口、发展郊区新城,防止城市“摊大饼”无序增长,不断完善城市布局结构,住房规划将成为先导工作之一。

(4) 全面提升市民居住质量,减少社会差异,降低社会矛盾的需要

住房需求是市民日益增长的物质需求,也是检验市民生活质量和生活水平的重要指标之一。目前随着城市经济的快速增长,居民可支配收入逐年提高,在这种条件下,居民对改善居住质量提高居住水平已成为主要的目标。数据显示,上海职工人均收入在 1990—1998 年间以平均 19.7% 的速率增长,1998 年末职工人均收入已达 13580 元,支撑住宅作为新的增长点和以居民购房为核心的房改政策提供坚强的经济基础,基本实现了居民通过自主购房来改善居住和生活质量的目标。同时也应该看到,由于居民收入水平存在较大的差异,尚有大量的中低收入家庭,单纯从市场角度很难满足这部分低收入家庭住房条件改善的需要,处理不当将形成新的社会矛盾,不利于建设和谐社会的大局。为此,上海住房发展规划,不仅要在质和量上满足社会发展的需求,也要将面向中低收入家庭的中低价普通商品房作为工作重点,切实提高广大老百姓整体居住水平,努力构建和谐社会。

(5) 城市更新和重大项目推进的需要

上海作为特大型城市,在城市快速发展和更新过程中,将面临许多市级重大市政工程项目地开展,例如轨道交通网络建设、2010 世博会建设、黄浦江和苏州河沿线综合开发、城市生态绿地建设等。进入 21 世纪以后,上海每年都有约 30 项重大工程项目付诸实施;2010 年上海世博会的承办,将迎来城市建设发展的又一次良好机遇。这些项目的推进,都将面临旧城改造、居民动迁的课题。通过配套商品房的规划建设,将是这些市级重大项目顺利开展的前提保障,也是完善城市功能结构,提升居民居住质量的良好契机。

(6) 城乡统筹、协调发展的需要

实现城乡统筹、协调发展必须将中心城“双增双减”和郊区实现“三个集中”有机结合。这就给住宅建设提出了资源和环境方面的要求,通过郊区城镇建设的“三个集中”和中心城改造更新中的“双增双减”统筹联动,实现“搭桥”效应,一方面疏解中心城人口,提高中心城环境质量,另一方面达到郊区土地等资源的集约使用,目的是实现城乡统筹双赢,建设资源节约型、环境友好型城市。

3. 上海市住房建设主要存在问题

随着近几十年来上海市在住房建设和住房改革的持续深入推进,上海市的居住状况得到根本改观。但是也应该看见,在快速增长的背后也存在不少问题,而这些问题在全国其它大城市带有一定的相似性和普遍性:

(1) 自 1990 年代初以来,上海大规模城市建设催生了近 3000 幢 20 层以上的高楼,而这些高楼除了繁荣房地产市场之外,还带来了“热岛效应”、光污染、消防救助困难等问题,城市的舒适性大幅度下降;

(2) 住宅产业的市场化,必然引入市场经济的某些不良因素,例如市场的波动和投机资金

的介入等；近年房地产市场有过热发展趋势、房价指数持续走高，作为华东地区最具影响力和国际化特征最明显的城市，最易吸引周边省市投资性购房和境外套利游资投资楼市，导致房价上涨过快，抬高了普通居民购房门槛；

(3) 缺乏有效引导的市场环境下，商品住宅开发容易向高标准大面积的高利润产品方向发展，逐渐背离普通老百姓基本住房消费要求，面向中等以下收入市民的中低价住宅，市场上明显投放不足；

(4) 大型都市，城市的级差地价特征尤为明显，这必将导致城市中心区居住用地开发强度过大，环境指标不佳，反之郊区有大量低密度住宅开发，土地资源利用率不高。

4. 上海市针对住房建设问题的应对措施

鉴于出现的上述问题，上海市先后从政策法规层面出台了相关政策法规，限制投资投资控制房价，重点关注和保障中低收入居民住房要求，引导住房建设走上良性发展轨道。

(1) 针对中心城区开发强度过大，环境质量不佳的问题，2003年11月，上海市人大常委会审议通过了修订后的《上海市城市规划条例》，条例增加了一项新内容——“双增双减”¹⁷，以此来监控高层开发建筑问题，采取切实有效的措施，控制高层建筑过快增长和无序布局。

具体措施包括为控制上海中心城区内环境质量，防止中心城因土地开发强度过大而导致环境指标下降，2004年初，上海市规划局出台规定：上海中心城区内办公楼容积率将不得超过4.0，住宅容积率不得超过2.5，通过硬性的指标，扼制了土地的开发强度的持续走高趋势，但在市场的环境下，单纯限制容积率也会带来地价上升导致房价上涨的负效应。

(2) 在“双增双减”要求下，上海市从全市角度进行了宏观空间重构，将郊区城镇建设与中心城旧区改造联动，即“搭桥”计划。通过建立机制，让中心城区旧区改造与郊区城镇开发建设相互冲抵，成为众多业内人士认可的规划“转向枢纽”。旧区改造与城镇建设的“搭桥”，在有力促进中心城做好“双增双减”工作的同时，推动了郊区新城建设的“三个集中”¹⁸，以新城镇开发利润平衡市中心城旧区改造成本，同时降低了旧区改造的再开发强度，达到了双赢效果。

(3) 为解决一度时间内房价上涨过快，住宅高标准化等问题，2005年以来，国家先后出台了多项稳定住房价格、促进房地产市场平稳发展的调控措施。上海市一方面坚决贯彻执行中央宏观调控政策，另外积极摸索适合上海住房的健康发展模式，上海住房建设坚持“三个为主”¹⁹，从投资规模、市场结构和供应节奏等方面进行了优化调整，加大了普通商品房和配套商品房的建设力度，取得了一定成效。

4.1.2 《上海市住房建设规划（2006-2010）》介绍

上海市规划局会同住房局等相关部门编制了《上海市住房建设规划（2006-2010）》，于2006年9月30日发布，主要用于指导上海市“十一五”期间的住房建设。作为城市居住专项的“近期实施规划”，规划落实了总量、结构和价格三大住房建设的基本内容，力求做到“供求总量基本平衡、结构基本合理、价格基本稳定”；同时进一步优化城市住房供应结构，规划重点发展普通商品住房，以保障生活和居住困难家庭的基本居住条件。通过市场主导与政府调控有机结合，提高政府对市场调控能力和行业管理水平。

1. 上海住房发展目标

上海市城市住房发展的目标在落实总体规划关于居住规划的基础上，进一步探索建立符合我国国情和上海市实际的住房建设、消费模式。始终做到“四个坚持”²⁰，合理、高效利用有限

¹⁷ “双增双减”的具体内容是，中心城区“增加公共绿地，增加公共活动空间，降低建筑容量，控制高层建筑”。

¹⁸ “三个集中”，即“人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中”。

¹⁹ “三个为主”，即以居住为主、以市民消费为主、以普通商品房为主。

²⁰ “四个坚持”，(1) 坚持住房建设与市民多层次的住房需求相适应。以“三个为主”为原则，进一步优化供应

的土地资源,重点解决好住房市场的供求矛盾,平抑房价,缩减地区差异,落实“双增双减”和“三个集中”的城市发展战略,引导住房市场健康发展。按照建设“四个中心”²¹、实现“四个率先”²²和增强城市国际竞争力的要求,建立健全诚信、规范、透明、法治的房地产市场体系和分层次、多渠道的住房保障体系。

(1) 新建住房

新开工约1亿平方米住房,工作重点在扩大满足市民自住需求的普通商品住房的建设规模,其中套型建筑面积在90平方米以下的商品住房占70%以上。新开工配套商品房2006年、2007年均均为200万平方米左右;提高住房建设的整体质量,“四高”优秀小区²³的建设率不低于40%,新增居住区级绿地约2900公顷。

(2) 旧区与旧住房改造

中心城区需要完成400万平方米成片二级旧里以下的房屋改造。根据旧住房不同情况,完成2000万平方米以上成套改造、综合整治及“平改坡”等各种类型的旧住房综合改造。使全市住房成套率达到95%的规划目标。

(3) 住房保障

建立分层次、多渠道的住房保障体系,继续扩大住房保障政策覆盖面,惠及10万户左右困难家庭享受廉租住房政策的城镇生活和居住。

(4) 资源节约

按照建设“两型社会”要求,新建住房需严格按照节能标准实施,推广可再生清洁能源的应用,实现建筑节能50%的目标,同时试点探索旧住房节能改造,大力推进节地、节水、节材和各项资源的综合利用,进一步减少资源型建筑材料的使用。

2. 上海住房建设规划需要完成的任务

(1) 住房建设布局与“1966”²⁴城乡规划体系的建设相一致。郊区新建住房布局在新城、新市镇、中心村中。住房建设布局与城市人口分布及产业布局相协调,符合人口分布和产业布局调整的方向,尽可能提高居民就业的便利性,促进生活和工作的适宜性。住房建设布局与市政公建等专业规划相配套,与公共交通,特别与轨道交通相结合,提高便捷性。

(2) 强化土地供应管理,调控建设规模和节奏加强土地调控的有效性和针对性,合理调节新建住房的建设规模和供应节奏,保持住房供需平衡。加强新增住房用地计划管理。依据住房需求、在建项目和存量土地等实际情况,确定全市新增住房用地总量和年度计划。

(3) 优化供应结构,适应多层次需求:

① 重点发展普通商品住房,大力发展适应市民自住需求的普通商品住房。严格控制新审批新开工商品住房套型结构比例。确保“70-90”政策²⁵的实施。

② 稳步推进配套商品房建设合理确定建设规模和进度。根据市场发展和动迁需要,稳妥把握开发与供应节奏。

结构,重点发展普通商品住房,不断适应市民梯度消费、逐步改善的住房需求,切实保障生活和居住困难家庭的基本居住条件。(2) 坚持住房建设与经济社会发展相一致。根据上海经济社会发展的总体水平和现代化国际大都市的发展方向,合理确定住房的建设规模和发展速度,发挥好住房建设对经济社会发展的促进作用。(3) 坚持住房建设与资源环境承载力相协调。以“资源节约、环境友好”为导向,以全面建设节能省地型住房为抓手,大力推进住宅产业现代化,降低资源和能源的消耗,不断提高住房建设的整体水平。(4) 坚持住房建设与房地产业持续健康发展相结合。以“三个基本”(供求总量基本平衡、结构基本合理、价格基本稳定)为指导,坚持市场主导与政府调控有机结合,不断提高市场调控能力和行业管理水平,发挥好住房建设对房地产业持续健康发展的促进作用。

²¹ “四个中心”:《上海市城市总体规划(1999-2020)》提出建成国际“金融、经济、贸易、航运”中心的目标。

²² “四个率先”:率先转变经济增长方式,率先提高自主创新能力,率先推进改革开放,率先构建社会主义和谐社会。

²³ 指按照“高起点规划、高水平设计、高质量施工、高标准管理”的要求建设的居住小区。

²⁴ 所谓“1966”,就是重点建设一个中心城,郊区9个新城,60个左右新市镇和600个左右中心村。

²⁵ 套型建筑面积90平方米以下商品住房占新审批新开工商品住房总面积的70%以上。

③ 引导开发租赁住房鼓励通过租赁方式改善居住条件，满足不同类型的住房需求。培育租赁市场，建立专业化租赁住房信息服务平台，健全住房租赁服务体系。

(4) 提升综合性能，提高建设水平：

① 强化住房质量管理健全住房质量管理体系和机制，抓好质量通病防治。

② 完善住房配套建设市政配套建设要形成与居住区布局相适应的网络体系。

③ 加快推进“四高”优秀小区建设。

(5) 推进旧区和旧住房改造，多渠道改善居住条件：

① 旧区改造重点拆除改造居住环境差、居民改造愿望迫切的棚户简屋区域和成片二级旧里。探索以土地储备为主要方式的旧区改造新机制。

② 落实旧住房综合改造措施，对于保留之建筑结构较好、但标准较低的旧住房，进行“平改坡”和综合改造。

③ 确立住房修缮养护管理完善规章制度，建立强制性的修缮与养护机制和技术标准。

(6) 新郊区新农村建设要按照统筹城乡发展、推进“三个集中”的要求，通过采取保留改造、环境整治、置换新建等多种模式，实现郊区农民住房建设成规模、有特色、配套完善、居住舒适的发展目标。规模较大或具有江南水乡特点、文化传统特色的自然村落，要强化规划保护与修缮。

(7) 扩大住房保障覆盖面进一步完善住房保障体系及相关政策，放宽廉租对象的收入线认定标准，加大廉租住房制度的实施力度，逐步扩大住房保障覆盖面。形成稳定的保障性租赁房源的多元化筹措机制。加快构筑保障性租赁房源的信息服务平台。

4.1.3 上海重大工程配套商品房和中低价普通商品房规划

1. 规划背景

如何解决居民的住房问题，特别是广大低收入家庭的住房问题是城市住房建设必须面对的问题。中小城市如此，特大型城市更是政府居住政策的重点。为了解决广大低收入家庭的住房问题，上海市政府对住房保障制度进行了深入的研究，从上海实际情况出发进行探索与实践，形成了适合本市实际的住房保障制度。

在城市住房制度改革过程中，广大城市低收入阶层由于较低的收入水平使得他们无能力参与市场化的住房交易过程，从而难以通过市场途径来解决其基本的居住需求，使得城市低收入阶层的住房保障问题在住房市场化进程快速推进这一背景下显得尤其突出。住房保障制度就是为城市低收入群体提供满足其基本住房需求的制度安排，它是社会保障制度在住房领域的延伸，也是住房制度对社会保障的体现。所以建立和完善针对低收入人群的住房保障制度，不仅是对市场化住房分配机制的必要补充，也是体现国家社会政策与社会保障制度的重要组成部分。

2. 工作措施

自2003年以来，上海市规划局专门组织力量重点进行了面向全市中低收入家庭和动拆迁安置的“四高”小区建设规划以及重大工程配套商品房和中低价普通商品房规划，并且分批、分期进行了“四高小区”及“重大工程配套商品房和中低价普通商品房”的选址工作，同时进行规划编制、规划审批等规划管理工作，确保规划落地。2003-2005年期间，上海市规划局先后落实四批“配套商品房”和“中低价普通商品房”选址，总用地面积共计3707公顷。

(1) 中低价“四高”示范居住区基地

为加快住宅产业现代化的步伐，推动住宅建设整体水平的提高，上海市提出了今后全市新建住宅区都应按照“高起点规划、高水平设计、高质量建设、高标准管理”（简称“四高”）的要求进行建设，并在此基础上培育和创建一批“四高”优秀小区，努力把上海建设成为适宜国内外人士发展创业和生活居住的城市。

2003年5月,上海市规划局会同市住房局、土地局等相关部门,进行了中低价“四高”示范居住区的规划选址,先后确定了顾村、江桥、浦江等6块基地,总用地736公顷。目前各基地的规划编制审批工作已经完成,一期建设已全面启动(图4-1)。

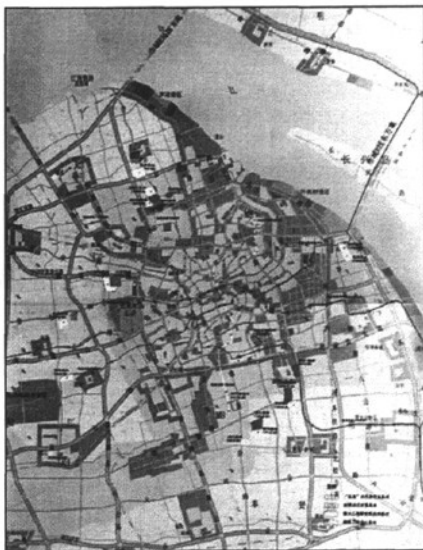


图4-1 上海市中低价“四高”小区布局示意图

(2) 重大工程配套商品房基地

上海市每年公布的重大工程有30余项,项目涉及市政基础设施、交通工程、教育科研、历史文化风貌区、大型工业项目等方面,其中中心城范围内的重大工程,特别是市政基础设施、道路交通工程、历史文化风貌区保护等项目将牵扯到大量老城区居民的动迁问题,这是保障重大工程项目的的基础问题。通常上述重大工程的基地一般都在老城区,居住密度大,居住条件不佳;因而可以通过重大工程项目的实施带动该区域城市的旧区改造,改善居住环境,但同时由于旧城区居民表现为以中老年居民为主,多数为中低收入家庭,通过自身实力很难改善居住条件,因而需要政府通过建设重大工程配套商品房基地为契机加以解决。

2004年11月,上海市规划局会同市住房局及市、区相关部门,开展了新一轮的重大工程配套商品房的选址工作。基本确定浦东、宝山、嘉定、闵行、青浦、松江、南汇7个区11块基地,并明确了选址的位置和范围。同时这几基地的规划编制工作全面展开。(图4-2)

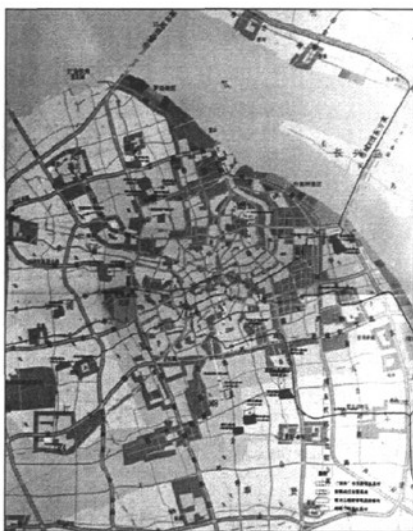


图 4-2 上海市重大工程配套商品房基地示意

(3) “2010 世博会”配套动迁安置基地

2010 年的上海世博会是上海城市建设的又一次历史机遇,上海世博会本身的主题就是:“城市让生活更美好”。上海市博会选址区域总规划面积约有 5.3 平方公里,地跨浦江两岸,是以上海江南造船厂为代表的老工业基地和大量居住用地的混合区域,因而动迁工作量十分巨大。如何建设好世博动迁安置基地,圆满完成世博会区域的居民动迁安置工作,并且提升居民的生活品质,宣传世博主题,本身就是世博会的重要展示内容之一,因此世博安置基地的建设备受关注。2004 年 4 月,上海市规划局会同世博局等部门,确定了闵行区浦江世博家园 154 公顷用地以及浦东三林世博家园 127 公顷用地,做为世博会动迁安置基地。

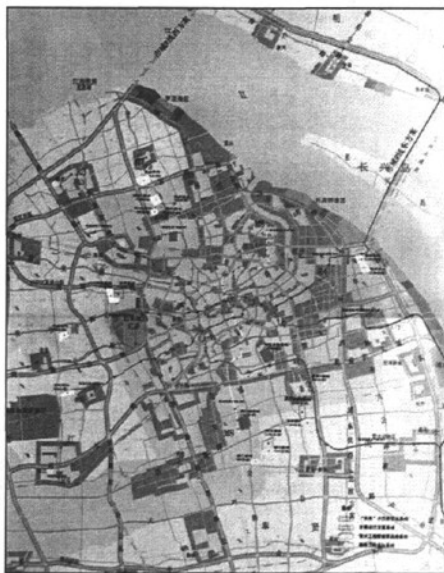


图 4-3 上海市世博动迁基地示意

相对于上海市规划局的统一安排,各区也相应有一部分区属动迁工程配套商品房建设。据市住房局统计区县选址的“配套商品房”和上报的“中低价普通商品房”基地共计 188 块,总

用地面积为 1875 公顷,极大的支持并完善了上海全市“配套商品房”和“中低价普通商品房”的建设计划

(4) 中心城旧区改造和郊区城镇建设“搭桥”基地

据统计,到 2010 年上海中心城区新增住宅上限为 1.5 亿平方米,其中,已批未建的住宅为 7000 万平方米,也就是说,上海中心城区住宅只有 8000 万平方米的新增空间。据市规划部门测算,上海要实现“人均一间屋,户均一套房”这样的目标,上海要新增住宅 9000 万平方米。但是,在“双增双减”要求下,中心城区至 2010 年仅有的 8000 万平方米的新增空间,远远不能满足未来人均居住面积增长的需要。因此,上海市将控制中心城人口规模,引导人口向郊区重点城镇集中。郊区城镇建设与旧区改造“搭桥”,通过建立机制,让中心城区旧区改造与城镇开发建设相互冲抵。而政府对中心城区建筑总量的控制,降低规划项目的容积率²⁶只是前奏,未来几年内,新增建筑面积总量的控制才是其真正的措施。

2005 年 2 月,在市农委、市住房局等部门研究的基础上,上海市规划局确定了“搭桥”工作的选址原则,开始具体的选址工作。搭桥用地基本落实,涉及浦东、宝山、嘉定、闵行、青浦、松江、南汇等 7 个区。总用地面积为 1330 公顷。(图 4)

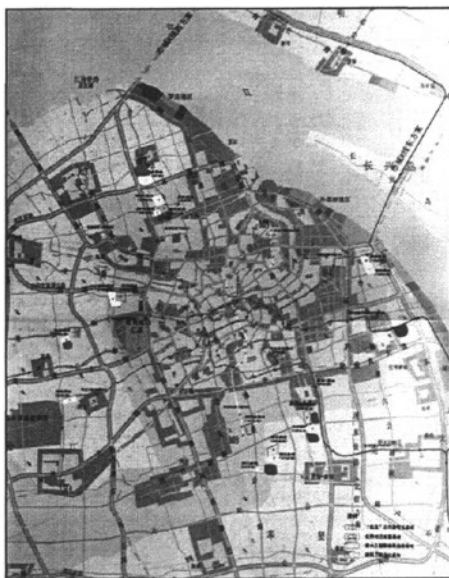


图 4-4 “搭桥”基地示意

4.1.4 上海市住房发展规划工作评析

1. 规划特点

该规划重点关注了社会低收入阶层改善居住条件的需求,重点研究了降低住房成本与土地

²⁶上海的土地供应也贯彻这一目标,中心城区和郊区的土地供应形成鲜明对比。2004 年上海中心城区共出让住宅用地 88 幅,土地为 11432 亩,可建面积仅为 817 万平方米。新增城市建设用地大量集中在浦东新区、郊区新城、“试点城镇”中。据不完全统计,上海中心城区近几年有 100 多万人迁往内外环线区域,如闵行和宝山迁入人口达到 50 万、普陀和徐汇内外环线区域迁出人口达到 80 万。按“搭桥”模式运作,开发商以新城镇开发利润冲抵市中心城旧区改造成本,则新区每开发 1 平方米土地面积可冲抵至少 850 元成本。按市中心城旧区改造每平方米用地成本 8000 元计算,每开发新区 4.7 公顷土地房产可使每 1 公顷土地旧区改造后的容积率下降 2.0。若采取将部分动迁居民安置到新城镇的方式,按平均每户动迁户安置建筑面积 80 平方米、新区开发容积率 1.0 计算,每开发新区 3.0 公顷土地可平衡安置 125 户动迁居民(约占市中心城区旧区改造动迁成本的 45%),即开发新区 3.33 公顷土地房产可使 1 公顷旧区改造后的土地容积率下降 2.0。

价格高企的矛盾。

(1) 根据大城市周边卫星城镇发展的经验,在中心城周边地区,各区县配套商品房重点考虑安排在社会、经济和文化服务配套设施较为成熟地区,增强配套商品房和中低价普通商品房对居民的吸引力。

(2) 依托郊区新城及新市镇相对集中布局,利用现状比较完善的公建配套设施,不断优化大型商业服务设施、教育文化和医疗卫生等公共服务设施布局,创造宜居环境,促进郊区城镇的建设和发展。

(3) 完善城市交通,特别是公共交通网络,尽可能利用现状以及近期实施的轨道交通和城市道路,组织公共交通,方便居民出行。同时,在区域范围内,平衡好供水、排水、电力、煤气、通讯等市政基础设施。

(4) 统筹考虑产业布局,促进郊区居住和工作就地平衡,减少中心城和郊区的单向交通,缓解中心城交通压力,同时带动所在区域产业发展,进一步吸引郊区人口、产业的集中,形成良性循环。

2. 实施效果

上海市政府制定的一系列住房改革政策,在实践中不断完善、总结,城市居民的居住水平和质量有了质的飞跃,在培育房地产市场及引导、控制房价方面出台的一系列政策、法规,取得了积极的效果。特别是“双增双减”、“三个集中”等政策的实施,体现了城乡统筹和人与自然统筹的战略思想,是科学发展观和“精明增长”思想在住房建设领域的落实和体现;重大工程配套商品房及中低价普通商品房地基的落实和实施,则体现社会经济统筹观,对稳定房价,保障社会和谐发展有着重要意义。从实施效果来看,可以归结以下几点:

(1) 住房改革基本完成,商品房市场培育逐渐走向完善。人均住房面积大幅提升,基本实现总体规划所制定的人均住房面积指标;居民住房已由量的提升要求转向质的提升要求,环境指标越来越成为衡量居住水平的主要标准,人与自然和谐发展已经成为下一步住宅建设发展的主题。

(2) 目前市级层面及各区“配套商品房”和“中低价普通商品房”基地总用地已达 5582 公顷,可以疏解人口约 100-120 万。从目前建设情况来看,已经从中心城疏解了人口 100 万人左右,基本达到预定目标,极大地支持了轨道交通建设、世博园区建设等重大项目的顺利开展。

(3) 人口向郊区疏解有利于平抑房价。由于各方面的原因,上海市的房价特别是中心城区呈现了连续几年快速增长的态势,“配套商品房”和“中低价普通商品房”的积极建设,无疑是房价上涨很好的“减速剂”,从实施效果来看,来自近郊区的“配套商品房”和“中低价普通商品房”大量投入,极大地平衡了中心城区的高位房价,满足了大量中低收入水平家庭增加居住面积、改善居住环境、提高生活质量的基本需求。

(4) 但是,受制于历史条件和上海市中心城区级差地租明显的现实,上海市住房价格基本上呈现圈层递减的态势,一定程度的上造成低收入阶层向城郊疏散,而高收入阶层向市中心集中,形成了新的社会不公,这需要在今后的规划中寻求更为合理解决知道。

4.2 上海市城市交通规划

4.2.1 概念

城市交通可以分为两个部分,即城市交通和城市对外交通。前者主要是指城市内部的交通,主要通过城市道路系统来组织;城市对外交通则是以城市为基点与外部空间联系的交通。就其运输方式来说,有轨道交通、道路交通(机动车、非机动车与步行)、水上交通、空中交通等。

随着城市化进程的加速,城市对交通的依赖程度日益提高,交通已从一般性的服务设施转变为影响城市发展的决定因素。

特大城市因其区域中心城市特色,其交通系统也是一个综合性的关联系统,通常随着其辐射范围的远近,决定了其包含的交通方式的门类和能级,这里包括航空、水运、道路交通、地铁、铁路、轻轨、磁悬浮等方式。而综合交通体系运行的效率与规模直接关系到该城市在区域中的竞争地位。因此,如何对各种运输方式进行协调、合理分工和紧密衔接,已成为大城市交通规划的首要任务。

4.2.2 规划背景

1. 理论背景

(1) 大都市交通机动化理论

当今世界已经进入快速城市化阶段。根据国际机构分析,世界人口正不断向城市集中,大城市的人口集聚效应与日俱增。大都市是城市发展过程中的高级阶段,它汇聚了上千万的人口和数百万的工作岗位,产生大规模的经济实力,成为各国经济社会发展的强大动力。进入21世纪的上海,正向着国际大都市的方向迈进。

交通机动化是城市经济实力的体现,与城市拓展具有相互支撑的互动作用,是城市向大都市演化的基本动力。以社会活动为特征的人类社会离不开各种形式的交往,工业时代创造的汽车使人类社会进入到一个崭新的机动化时代。无数事实证明,没有机动化的交通运输,人类社会的经济、政治和文化等活动都无法正常进行。提高了社会运转效率,刺激了社会消费需求并扩大了人们的活动空间。交通机动化不等同于交通汽车化,公共客运系统同样也对城市的拓展起到了积极的引导作用,尤其是轨道交通,它是提升城市功能、促进城市向大都市演化的重要手段。小汽车与轨道交通的友好竞争和并存,是大都市交通机动化的普遍特征。

(2) 大都市交通一体化理论

一体化交通是指各交通子系统之间以及与外部因素的高度协调。大都市交通一体化具体表现在交通系统内部整合和外部关联两个方面。内部整合包括设施平衡、运行协调和管理统一等三层含义即以枢纽建设为纲,发挥交通设施的整体效益;以换乘服务为中心,促进各种方式协调运行、合理分工和紧密衔接;依托法制与体制,充分发挥政府、市场和公众各种作用的组合优势。外部关联是指充分重视交通与城市功能提升的相互作用,交通发展必须与土地使用、社会、经济和环境等诸多城市发展领域紧密结合在一起,从而推动城市全面发展。

2. 时代背景

展望未来,发达国家在百余年间分段实现的工业化、城市化、机动化和信息化,将在上海10—20年内“四碰头”,这对上海城市交通提出了新的要求,具体表现为出行总量变大,出行距离变长,出行方式多变和出行质量提高。

(1) 上海城市交通面临的机遇

按照中央对上海的定位,上海将建成“一个龙头,四个中心”的国际化大都市。因此,经济持续快速增长,城市化步伐加快,轨道交通规模不断加大,小汽车开始进入家庭,都要求交通运输为城市发展提供多种支撑条件和发展空间。

(2) 上海交通系统受到的挑战

机动化趋势对道路的压力,城镇体系和城市圈趋势对城际交通的压力,可持续化发展趋势对高质量交通运输的压力,以及高科技和信息化对智能化交通运输的压力,都要求交通规划必须提出积极的对策。

3. 存在问题

尽管时代的发展为上海城市交通的发展提供了良好的机遇,但是同世界上其他特大型国际

化大城市一样,城市交通问题也是一直以来长期制约城市健康发展的首要课题。随着上海交通建设投资与国民经济保持同步增长,交通供给水平不断提高。但长期以来,交通问题业一直是制约上海城市发展的重要方面。目前上海综合交通主要呈现四个方面的矛盾:

(1) 港口与机场需求增长与多方式联运滞后存在矛盾,港口的海铁、水水联运设施进展缓慢,集装箱主要依赖公路运输²⁷。单一的货物集疏方式不仅抗风险能力较弱,而且也限制了集疏运量。同时,机场地面交通运输系统配套不足,机场之间尚缺乏快速交通系统连接,浦东机场与长江三角洲地区的地面交通联系通道、航空物流集散通道等配套系统发展相对滞后。

(2) 铁路运输发展相对滞后于高速公路快速发展之间的矛盾

2005年上海铁路枢纽三个客运站²⁸实际接发旅客列车已经超过118对/日,超过设计能力近50%。目前,城际轨道交通刚刚起步,尚难以满足长江三角洲地区经济发展对快速轨道交通的需求。同时,高速公路的快速发展,刺激了小汽车交通方式的快速增长,诱导了沿线地区的高强度开发,城市延高速路呈带状扩散,高速公路与铁路系统建设不同步,缺少复合型交通走廊。

(3) 私人机动车交通增幅过快与公共交通吸引力不强之间的矛盾

私人小汽车发展已进入快速增长阶段,汽车交通量大幅度增加,而现有城市道路网尚存在结构不合理、布局不平衡的缺点,导致城市道路交通局部拥堵。此外,公交优先政策尚未全面实施,影响了公共交通的吸引力,轨道交通与公共汽(电)车的客运量增长速度相对较为缓慢。

(4) 交通体系内部不够协调与经济社会环境建设之间的矛盾

交通各领域在规划、建设、运行和管理等环节上还存在衔接不畅的现象。如交通设施的整合、地面公交与轨道交通运营协调、管理部门信息沟通和资源共享等仍存在脱节现象,从而弱化了综合交通体系运行效率和服务水准。

4.2.3 上海市城市综合交通规划的目标与任务

1. 总体规划对交通规划的要求

上海市城市总体规划对上海市综合交通提出如下战略框架:

(1) 对外交通:以“三港两路”建设为重点,建设上海国际航运中心,建设国际集装箱枢纽港、亚太地区航空枢纽港、现代化信息港和以高速公路、高速铁路、骨干航道为构架的水、陆、空交通运输系统,形成衔接国内外、辐射长江三角洲的快速、便捷的客货运交通运输网络。

(2) 市域交通:市域交通以“两网”建设为重点,加快大容量城市轨道交通系统的建设;形成市域高速公路网,完善中心城道路网络;加强对外交通和市内交通的衔接,建设客运换乘枢纽和停车场,充分发挥交通系统的综合效率;贯彻公共交通优先的城市客运交通基本政策,形成轨道交通与地面交通密切衔接,各种交通工具协调发展的现代化城市交通体系。

2. 上海市城市综合交通规划发展目标

综合考虑上海未来发展的趋势和既有条件,上海综合交通规划的总体目标是:要与城市发展充分协调,尽快构建与上海建设国际化大都市相适应的海空枢纽、两路均衡、公交优先和多种方式协调的综合交通体系。

具体目标是:要突出国际国内枢纽港口的战略地位,加大国际航运中心和世界航空枢纽的建设力度,拓展对外、对内两大辐射面。促进公路和铁路均衡发展,强化公路与铁路之间建设的规模匹配、客货协调、通道复合和网络整合,提高服务能力,促进区域协调发展。优先发展大容量轨道交通和集约型的地面公共交通,改善城市交通系统,保证市民以最合适的交通方式便捷出行,实现各种交通方式相互协调、合理组合。并且全面、高效整合各交通子系统,持续协调交通与经济社会、生态环境、城市空间的互动关系,最大程度发挥内外整体效应。

²⁷ 上海港集装箱运输方式中,公路比例占到42.4%

²⁸ 此处三个客运站是指上海新客站、上海西站、梅陇

3. 上海市城市综合交通规划基本任务

根据国际城市发展经验,上海要建设现代化国际大都市,就必须建立一体化交通,以优质、高效、整合的交通体系适应伴随城市发展快速上升的交通需求,上海市在总体规划层面,编制覆盖全市的综合交通专项规划,主要解决如下基本任务:

(1) 建成协调运营的公共客运服务系统

轨道交通是现代化大型都市的交通主体,公共汽(电)车是城市交通的基础,出租车是城市交通的补充。现代化大型都市的各种公共客运方式必须根据不同的功能定位合理分工并且紧密衔接。

(2) 建成功能完善的综合道路运行系统

各种功能等级的道路应做到分层次合理衔接,保持公交、自行车和机动车网络平衡发展,协调好动态与静态交通的关系。

(3) 建成方便高效的交通衔接系统

通过客运枢纽和紧凑的站点设置,为市民创造方便的换乘条件;建立便捷的“停车-换乘”体系,实现公共交通与私人交通的有效转换;建设综合性交通枢纽将航空、港口、铁路客站和公路客站等对外交通设施与市内交通紧密相连;通过物流中心,重新调配货物流程,提高货运效率。

(4) 建成统一协调高效的综合交通管理系统

优化主要交通发生源、吸引点和集散枢纽的空间布局;增加交通供给总量,优化供给结构;对交通需求进行综合调控。

为达到以上目标,上海市规划局联合市建委、交通局、机场集团申通公司等专业职能部门分别开展了上海市第三次综合交通调查,编制城市对外交通规划和城市交通规划等城市综合交通专业规划。

4.2.4 第三次综合交通调查

1. 调查背景

特大型城市,由于城市规模十分巨大,交通流量等量化数据时空差异很大,很难由预测取得,因而最为有效可靠的方式就是每隔一定周期对全市作一次全面的交通调查。1986年和1995年,上海分别进行过两次综合交通调查,为当时的交通规划和交通设施建设提供了准确的关键数据和信息。但由于上海市经济和城市建设持续快速增长,影响交通体系的内外部因素也显著变化,原有数据的指导意义和价值已迅速降低,亟待更新,新一轮交通大调查的紧迫性和必要性也随之产生。

2004年4月上海规划局联合交通局组织开展了第三次综合交通调查。本次大调查着重解析交通发展的内在规律,掌握全市交通状况和特征,为分析当前的交通形式和未来发展演变趋势提供基础数据;了解交通状况发生变化的主要原因和相关要素,为制定交通排堵对策、开展交通规划、进行交通决策提供科学依据;从调查结果可以优化城市交通需求与发展关系的预测模型,提高规划决策的可靠性;另外及时更新数据库有利于推进交通信息化发展。

在本次调查成果的基础上,分别开展了综合交通规划、交通专项规划和若干交通专题研究,为城市交通规划、建设、运营和管理提供了决策建议。



图 4-5 第三次交通调查流量统计图

2. 交通设施方面的调查结果

本次交通大调查考察了 1995-2004 年间上海市交通内外要素发展情况，描绘出交通发展总体状况，对交通设施、交通工具、交通需求和交通运行等方面作了深入分析。（图 4-5）

（1）交通设施

① 道路规模扩大、高等级道路成网。经过十年建设，中心城形成了具有一定规模快速路系统，郊区高速公路网络规模迅速扩大，道路网络功能等级迅速提升。

② 轨道交通骨架网络初步形成，公共汽（电）车运能提高。截止 2004 年底调查末期，上海市有四条轨道交通线投入运营，总里程 95 公里，增长 4 倍多；全市有新型公交车 1.8 万辆，运营客位数增长 50%左右。

③ 停车位供给能力提高，配建车位增长加快。调查当月，中心城共有停车位 56.5 万个，中心城配建车位共有 36.8 万个，相比 1995 年增长了 450%。

（2）交通工具方面调查结果

① 机动车拥有量持续增长，2004 年底上海市共有机动车 201.6 万辆，比 1995 年增长 260%。

② 小客车增长加快，私人小客车成为增长主力。小客车总量 60.9 万辆，比 1995 年增长了 310%，私人小客车约 31.1 万辆，后四年小客车 85%的增量来自私人小客车。

③ 摩托车总量缩减，轻便摩托车增长迅速。摩托车总量 11 万辆，并于 2002 年以后总量逐年下降，但主要在郊区使用的轻便摩托车增长迅速，共有 102 万辆，比 1995 年增长了 5.3 倍。

④ 自行车使用率不高，电动车增长迅速。自行车实际使用率仅 50%，电动车增长非常迅速，不利于环保的燃油助动车加快了淘汰步伐。

（3）交通需求方面调查结果

① 居民出行量有所增长，汽车出行量增长更快。

② 汽车货运量有所增长，集装箱运输增长迅速。

③ 对外旅客发送量有所增长，对外道口车流量增长较快。

（4）交通运行方面调查结果

① 道路机动车交通量快速增长，聚集范围显著向外扩大。全市各地带的机动车交通量均有不同程度增长，外围和郊区的增长更快，外围区和郊区分布比重显著提高。

② 公共交通运量缓慢回升，轨道交通客运走廊初步形成。轨道交通和公共汽（电）车日均运量比 1995 年有 2%的缓慢提升，轨道交通汇聚客流效用明显，中心区范围形成三条明显的轨道交通客运走廊。

③ 中心城道路总体运行状况较为紧张。特别在高峰时段，大部分的越江隧道和中心城半数的干道相交路口处于拥挤状态。

④ 公交乘客平均出行距离增长,出行时耗略有下降。中心城居民使用公交的平均出行时间下降了4分钟,均出行距离延长了1.8公里。

3. 交通分析

通过分析1995-2004年上海城市交通内在变化规律,并与国内同类城市比较,判断出如下上海市城市交通发展趋势:

(1) 交通出行需求总量呈增长趋势。

- ① 人员出行强度随经济社会活动增多而提高,非通勤出行需求增长更快;
- ② 出行距离随城市拓展将不断延长
- ③ 汽车拥有率因严格控制政策处以较低状态,但面临快速增长压力
- ④ 汽车使用强度较高,随拥有率提高而逐步降低。

(2) 交通出行时空变化趋势

- ① 各地带居民出行发生绝对量全面增长,空间分布向外围区转移;
- ② 地带之间联系显著加强
- ③ 居民出行进出中心区的潮汐特征明显;
- ④ 居民出行高峰时段延长。

(3) 交通出行方式及结构特征变化趋势

- ① 全市交通机动方式比重提高,公共交通比重增幅慢于个体机动方式;
- ② 中心城公交和步行比重提高,机动化水平还将进一步提高;
- ③ 机动化方式出行距离较长,承担客运周转量比重更高;
- ④ 公共交通仍以公共汽车为主,轨道与出租分担率迅速提高;
- ⑤ 轨道交通主要运送中长距离乘客。

4. 对策建议

在对调查数据进行分析和研究的基础上,针对目前存在的交通问题,从交通政策、规划和建设三个层面提出决策建议:

(1) 尽快形成一体化交通,提升城市整体活力。要充分满足居民多样化的出行需求;全面提升公共交通的竞争能力;加强政策引导,优化交通资源配置。

(2) 发挥交通与城市布局的互动作用,促进城市布局空间的优化。要尽力削减中心区机动车发生量;充分发挥快速公共交通在郊区城镇建设中的引导作用。

(3) 更加全面系统地进行交通建设,提升城市畅达功能。加强次干路和支路网的建设,优化中心城道路系统功能;加强轨道交通配套规划和建设,提高接驳和换乘效率;加强停车设施建设和管理。

4.2.5 城市对外交通规划

上海市的发展,得益于优越的地域交通条件,因而必须继续利用好这一优势并且通过现代技术手段,持续提升城市对外交通的条件,是加快“四个中心”建设,使上海市保持旺盛发展势头,扮演好长江经济带的龙头,成为泛亚太经济圈的重要中心城市。这都要求上海市对外交通条件要持续改善。根据总体规划“四个中心”建设的基本要求,上海的对外交通建设主要集中在轨道交通、干线公路建设以及深水港航空港建设几个方面,形成海、陆、空多位一体的对外交通系统。



图 4-6 上海市港口规划布局示意图

4.2.6 城市交通规划

1. 轨道交通规划

(1) 基本状况

上海市城市轨道交通网络规划的编制始于 20 世纪 50 年代。1956 年，上海提出了轨道交通网络的意向图，网络总规模约 31.5 公里，基本分布在城市内环路以内的浦西部分。随后，根据城市发展的需要，又分别在 1958 年、1986 年、1998 年，对网络进行了多次调整，基本形成 11 条地铁线、7 条轻轨线，共 460 公里的轨道交通规划网络。

1999 年起，上海进行《上海市城市轨道交通网络系统规划设计》，经过优化，确定了 4 条市域线、8 条市区地铁线和 5 条市区轻轨线共 17 条线路、780 公里的轨道交通网络（其中，市中心规划轨道交通网总规模约 488 公里，网密度为 0.73 公里/平方公里），该方案已纳入本轮上海市城市总体规划。

近年来，上海城市快速发展，对轨道交通需求也越来越大。世博会、中环线、虹桥综合交通枢纽、重大工程配套商品房和中低价普通商品房等重大项目的规划建设，都需要轨道交通的支持和促进，郊区新城、新市镇发展也需要轨道交通的支撑与引导。在此背景下，上海市对轨道交通网络规划进行了深化和优化。

(2) 规划特点

① 注重网络层次结构

考虑到整个市域范围和居民出行的需求，对轨道线网层次结构确定了“市域快速等级”、“市区级地铁和轻轨”、“局域级（其他地面公共交通）”三个级别的服务等级。在市区，以市域级和市区级为基础锁定整个网络，配以必要的局域级网络；在外围地带，按照确定的等级划分，采用市域级和局域级的网络相互补充；同时，市郊铁路、国家铁路线路可以通过换乘车

站或大型换乘枢纽与轨道线网连接，作为交通服务的补充。

② 注重网络的编织

城市轨道线网的设计，是综合各个等级的线路进行的，既分级又结合，不同服务水平的公交方式相互配合，以组成最佳网络。市区网络的编织，以城市网络的可达性为基础；一般意义上网络的编织，包括了网络上方便换乘，最大程度地减少市民出行的间断。

③ 注重与总体规划和交通发展战略的协调

市域线与“多轴、多层、多核”的城镇体系的关系、枢纽布置与“多心开敞”的城市布局以及主要活动中心的关系、轨道交通与其他交通方式的衔接等，目的使轨道交通与城市发展特别是城市交通发展相协调。

④ 注重大型换乘枢纽的建设

大型换乘枢纽和一般规模的换乘车站是轨道线网的基本元素。大型换乘枢纽和换乘车站将其他公共交通方式（如铁路、汽车站、轮渡站等）或个人交通方式相衔接，和市域级线网一起，将轨道交通网络融合在城市的结构当中。

（3）发展目标

适应上海国际化特大城市发展的需要，促进形成以轨道交通为主体、公共交通为基础的交通结构模式。整个系统全部建成后，中心城与郊区主要城镇之间的交通时间控制在1小时左右，中心城内任何两地之间的交通时间控制在40分钟左右。中心城内，城市轨道交通应承担60%以上的客运任务，达到较高的网络密度和服务水平。

（4）规划内容

① 轨道交通基本网络规划

2002年开始分基本网络和远景网络两个层面进行研究。基本网络以远景网络为基础，目标是构筑中心城45分钟交通圈，确定中心城公共交通的主体地位，明显缓解道路交通压力。为落实城市总体规划，上海市道路规划管理部门对轨道交通网络进行了深化和优化，并基本明确了轨道交通基本网络的规模、线路走向和布局方案。基本网络共有线路11条，中心城311公里，全市总长约410公里。

② 轨道交通近期建设规划

2003年，在基本网络和远景网络的基础上，结合世博会线网调整、各条线路的规划选线方案及重大枢纽的深化规划，上海还编制完成了轨道交通近期建设计划。

近期建设计划依据远景轨道交通系统规划，在充分发挥既有网络的综合效益基础上，有序建设中心城轨道交通，缓解中心区交通压力；加快推进建设市域轨道交通，为郊区重点发展地区提供交通保障；同时，有计划地建设大型换乘枢纽，固化整个轨道交通网络。近期建设服务城市中心、副中心、地区中心，覆盖城市总体规划确定的重要交通客运走廊，改善黄浦江两岸交通环境。2012年前，计划建成13条线路，全市总长510公里。其中，中心城332公里，车站数约275个，形成大型换乘枢纽9个，换乘站37个。

③ 轨道交通网络深化方案

2005年，在原有规划的基础上，上海开始了轨道交通网络深化方案的编制工作。着眼于切实贯彻公交优先政策和不断完善城市功能的要求，主要从重大项目推进实施、地区规划深化完善和进一步增强网络均衡性三个方面进行了深化（图4-7）。

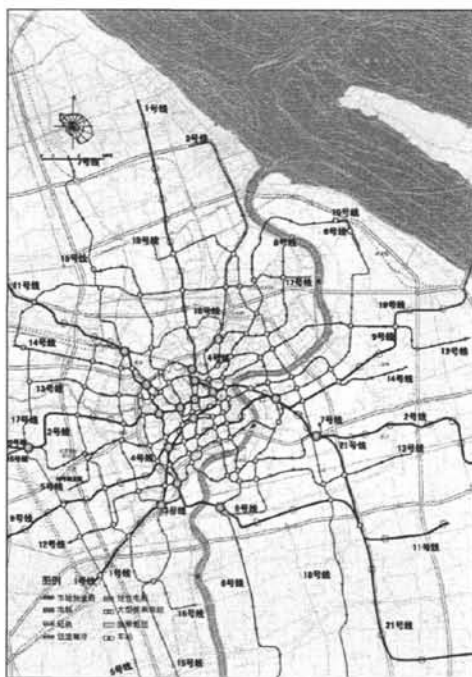


图 4-7 上海市轨道交通网络深化规划（中心城）

- 重大项目推进实施:

结合虹桥综合交通枢纽规划,对枢纽及周边地区的轨道交通网络进行了调整。同时,为方便配套商品房基地居民出行,在轨道交通条件较好、绕行距离不大的前提下,延伸了部分轨道交通线路。

- 地区规划深化完善:

结合《崇明三岛总体规划》,对崇明岛域的轨道交通网络进行了调整,轨道交通利用长江隧桥工程南部隧道的富余空间登陆长兴岛,并向东登陆横沙岛。为适应高校布局调整,调整了部分线路。结合真如城市副中心的开发,对铁路上海西站和真如地区的轨道交通网络进行了调整。同时,增加浦东新区中心城区内轨道交通的覆盖面,改善浦东地区轨道交通网密度相对较低的状况。

- 增强轨道交通网络的均衡性:

针对方案调整后部分地区轨道交通覆盖面偏小、网络均衡性减弱的现象,规划还对整体线网作了优化调整。

2. 干线公路规划

近年来,上海城市发展战略的转移、经济持续快速发展、产业结构调整优化、市域城乡规划体系的构建等,对公路运输提出了更高的要求。同时,随着虹桥综合交通枢纽、洋山深水港等重大项目的实施,干线公路网规划也相应进行优化完善。

(1) 发展目标

根据上海干线公路网规划,高速公路网建设要实现“153060”²⁹可达目标,一般干线网实现“1小时”³⁰可达目标,网络覆盖所有新城和新市镇,每个新城至少有一条高速公路和一条干线可达,每个新市镇至少要有两条干线公路可达。

(2) 规划内容

²⁹ “153060”: 重要节点15分钟上高速公路网,30分钟新城与中心城连通,60分钟高速公路上任意两点互通。

³⁰ “1小时”可达: 郊环内任意一点可在1个小时内达到中心城(外环线)。

高速干线形成“两环”、“十一射”、“一纵”、“一横”、“多联”的布局形式。“两环”指外环线、郊环线；“十一射”指A1（迎宾大道）、A2（沪芦高速）、A3、A4（莘奉金高速）、A8（沪杭高速）、A9（沪青平高速）、A16（沪苏高速）、A11（沪宁高速）、A12（沪嘉高速）、A13、A14（沪崇苏高速）；“一纵”指A5（嘉金高速）；“一横”指A15（机场高速）；“多联”指建立高速公路和快速路之间的交通联系网络。

新城至中心城形成多通道布局。具体主要联系嘉定新城、青浦新城、松江新城、金山新城、奉贤新城、临港新城等（图4-8）。



图4-8 上海市干线公路网规划

越江通道，形成闵浦大桥、奉浦大桥、松浦二桥等3处高速通道；形成闵浦四桥、闵浦大桥放鹤路越江、闵浦二桥、闵浦三桥、松浦大桥、松浦三桥等6处非高速通道。同时，规划形成多条与高速公路平行的道路，作为高速交通的辅助与补充。

3. 综合交通枢纽规划

交通枢纽是不同交通方式和交通线路的衔接点，功能完善、及配合理、分布有序的交通枢纽是特大城市综合交通系统的重要内容。上海以机场、铁路、轨道交通、市域高速公路和干线公路网为基础，综合考虑枢纽的交通方式和规模大小，结合市域城乡规划体系，统筹城市交通和土地资源等要素，逐步构建布局合理、结构完善的综合交通枢纽系统。

（1）规划内容

规划全市范围共145个枢纽站点，根据枢纽承担的交通功能和其规模大小，分为A、B、C、D四类，其中，A类枢纽5处，B类枢纽88处，C类枢纽37处，D类枢纽15处。

① A类：以大型对外交通设施为主体的综合交通换乘枢纽（5处）（图4-9）

以航空、铁路等大型对外交通设施为主，配套设置轨道交通车站、公交枢纽站、社会停车场、出租汽车营业站等市内交通设施，从而形成市内外综合交通换乘枢纽。结合浦东机场、

虹桥机场和铁路客站，全市共形成虹桥综合交通枢纽、浦东国际机场、铁路上海站、铁路上海南站和铁路浦东客站枢纽 5 个一体化市内外综合交通枢纽。A 类枢纽均单独编制规划。



图 4-9 A 类枢纽示意图

② B 类：以轨道交通设施为主体的综合交通换乘枢纽（88 处）（图 4-10）

指以轨道交通车站为主，结合常规公交站点、出租汽车营业站、社会停车场库和长途客运站等其他交通设施的枢纽站。B 类综合交通换乘枢纽共 88 处。

根据不同的客流规模，B 类枢纽又大致可分为以下两类：

B1 类：以三线及三线以上轨道交通换乘站为主体的大型枢纽。全市共可形成 15 个 B1 类大型客运枢纽。B1 类换乘枢纽地区规划是近年规划工作重点之一。部分枢纽的综合交通规划已完成或接近完成，上海铁路西站枢纽结合真如副中心地区规划同步推进，其余站点根据轨道交通推进情况和周边用地情况逐步完成。

B2 类：其他以轨道交通站点为主体的中型枢纽。一线或二线轨道交通站点均应结合公交站点、出租车站点等其他交通设施，共同形成 B2 类枢纽。在上海 300 余个一、二线轨道交通站点中，通过综合考虑用地可能和其他交通设施（如常规公交始末站、长途客运站、社会停车场库等）的用地需求，确定了 73 个有新增用地需求的 B2 类枢纽的规划布点，其中 19 个分布在内环线以内，32 个分布在内外环之间，22 个结合郊区城镇，分布在外环以外。



图 4-10 B 类枢纽示意图

③ C 类：以大运量公交和机动车换乘为主体的停车换乘（P&R）枢纽（37 处）（图 4-11）

在同时靠近主要公路和轨道交通站点的场所，建设大中型社会停车场，赋予便捷的换乘条件和停车条件，以适当截流进城个体机动车，从而形成C类停车换乘（P&R）枢纽。

中心城用地比较紧张，交通负荷较重，因此，在外环附近及外环以外布局C类枢纽，鼓励建设停车换乘系统，起到外围截流、公交引导的作用。规划选择了37处大型停车换乘枢纽。根据需求预测上限，规划控制C类枢纽用地，但应根据交通需求增长的情况，结合轨道交通建设进度和城镇建设阶段，对C类枢纽实行统一规划、分期建设。



图 4-11 C 类枢纽示意图

④ D类：以单纯常规公交换乘站点为主体的小型枢纽（15处）（图4-12）

D类枢纽通常是距离轨道交通站点较远、多条常规公交始末线集中布局而形成的枢纽。这类枢纽根据全市公交线网规划和公交发展导向，结合地区规划统一布局并控制用地。15个D类枢纽中8个分布在中心城，7个分布在郊区城镇。

（2）近期建设

近期建设枢纽的选择，一是结合2010年上海世博会综合交通战略，缓解外来交通对中心城区的交通压力；二是结合轨道交通的建设进度；三是结合郊区城镇的建设进程，选择用地条件和建设条件均比较成熟的枢纽。规划建议“十一五”期间建设完成60个综合交通枢纽，其中包括虹桥综合交通枢纽、浦东国际机场枢纽和铁路上海站枢纽3个A类枢纽；36个B类枢纽、16个C类枢纽和5个D类枢纽。加上目前已经建成的24个枢纽，到2010年上海共需建成84个综合交通枢纽（图5-32）。



图 4-12 D 类枢纽示意图

4.2.7 综合评述

上海市城市交通专业系统规划是由上海规划局会同交通局、机场集团、申通公司（轨道交通）等相关职能部门联合编制的。其编制的动机完全是由上海特大城市的特点和面临的交通问题导致的。首先是由于城市交通设计城市的多个职能部门，由于规划局只能当中充当组织协调角色，城市总体规划由于比较战略和宏观，其提出的建设上海“三港两路”的战略思想需要由相关职能部门通过专业规划具体落实。

上海市城市交通专业系统规划通过管理部门的共同实施取得了一定的效果，相较于国内其他同规模城市，上海的交通设施服务状况总体来说是令人满意的，提升了上海作为国际化大都市的形象，主要表现为以下几个方面：

(1) 上海城市交通体系规划的制定，优化了上海城镇体系空间布局，促进了城乡一体化的发展，有力地推动了上海市的城市区域化进程，为上海向大都市区演化奠定了物质基础。

(2) 交通的发展增强了城市综合竞争力。交通条件的改善，适应了把城市建设成经济中心的要求，改善了城市投资环境；中心区形成了以公共交通为主体的、高架道路为骨干的交通运输系统，为金融中心的交通需求提供了良好的保障；高速公路的发展、运输枢纽的建设又为航运中心、贸易中心的地位打下了基础。

(3) 交通服务档次显著提升。公交服务向多元化、立体化和优质化的方向发展，地铁成为市民日常出行的交通工具；道路系统向快速、立体和高等级方向发展，中心区的高架快速干道系统充分发挥作用，大批主次干道得到了不同程度的拓宽和改建，道路功能等级得到优化，中心区道路高峰小时车速由 12 公里/小时提高到 18 公里/小时。

(4) 交通机动化和交通一体化程度得到加强，特别是大运力轨道交通的建设，大大改善上海公共交通结构，提升了公交系统整体运力，缩短了居民出行时耗，提高了出行距离；并且交通结构的改善，轨道交通向近郊区的延伸，也为上海市疏解中心城区人口全面实现中心城区“双增双减”的目标奠定了物质基础；各种交通枢纽的建设和各交通方式的联合运输，在增加居民

出行选择方式多样性的同时,使得上海交通一体化的趋势得到加强。

(5) 综合运输管理水平显著提高。重视宏观需求管理,控制机动车有序增长,保持机动车辆与道路容量的平衡协调。

尽管交通规划取得了一定成效,但现实中仍然存在许多的问题

(1) 与国内外大城市相比,轨道交通系统的长度、轨道交通承担的客运比例不相上下,达到了发达国家 80 年代水平。但是由于上海人口密集特性,轨道交通承担的交通量绝对值大大超过国外大城市,地铁线路每公里运客强度较大。

(2) 道路网密度总体上比较小,而且分布不够均衡。浦西内环线以内的道路面积率和道路网密度已经达到了较高的水平,而内外环之间的道路网密度与内环线以内的差距却很大。内外环之间的路网密度低,可达性差。

4.3 上海市历史文化风貌区保护规划

上海人文荟萃,多元文化兼容并蓄,长期以来积累形成独特的海派建筑文化,是城市历史文化遗产的重要组成部分。保护城市的历史风貌不仅是延续历史文脉的需要,同时也是保持和再创城市特色的需要,有利于提升城市品位、弘扬都市文化、塑造城市精神,凸显上海国际化大都市与历史文化名城交融的特色。

同样作为从总体规划中剥离出来的专业系统规划,通过规划局与文管局等相关部门的通力协作和不断探索,结合上海城市城区覆盖地域广、历史保护主体多样、历史文化特色多元的特点,形成了从总体规划层面到控制性详细规划层面乃至单个历史建筑的较完整规划保护体系,是已经编制专业系统规划中较为全面的一类。已经完成编制的规划有历史文化名城保护规划(总体规划层面)、历史文化风貌区保护规划(控制性详细规划)、历史地区保护与整治规划(修建性详细规划)、单体建筑保护规划等针对不同层面、不同对象的保护规划。

历史文化风貌区保护规划作为上海市城市规划中确定的特定地区控制性详细规划,由市规划局联合市文管局组织编制、市政府批准确定,做为历史文化风貌区的规划与建设项目管理的法定依据。从上市时的规划体系来讲,历史文化风貌区保护规划实际就是历史文化风貌区的控制性详细规划,操作中不必另外编制控规。这是专业系统规划与控制性详细规划交叠的一个特殊案例。

4.3.1 规划背景

1. 理论背景

目前,城市历史地区在国际上有通用的概念,但是在每个国家,由于各个国家、各个时期的背景的不同,其内涵和外延也有很大的差异。

(1) 历史城镇:在 1997 年的《世界遗产公约操作指南》中,把历史城镇(包含城市建筑物,历史街区)分为以下三种主要类型:

历史城区:包括城市、城镇以及历史中心或居住区,也包括其自然的和人造的环境³¹。除了它们的历史文献作用之外,这些地区体现着传统的城市文化的价值。今天,由于社会到处实行工业化而导致城镇发展的结果,许多这类地区正面临着威胁,遭到物理退化、破坏甚至毁灭。

历史地段、地区:指包含考古和古生物遗址的任何建筑群、结构和空旷地,它们构成城乡环境中的人类居住地,从考古、建筑、史前史、历史、艺术和社会文化的角度看,其凝聚力和 价值已得到认可。在这些性质各异的地区中,可特别划分为以下各类:史前遗址、历史城镇、

³¹是国际古迹遗址理事会 1987 年《保护历史城镇与城区宪章》(华盛顿宪章)中采用的名词概念。

老城区、老村庄、老村落以及相似的古迹群。³²

历史街区：历史区内的单体建筑所构成的整体环境和秩序反映了城市某一历史时期的风貌特色。从地段的构成上看，不只限于宫殿、庙宇等重要的纪念性建筑物，而是包括了民居、商店等更广泛的内容，是城市活的肌体的重要组成部分，往往是城市人口最密集、最繁华、最活跃、最具有生气的部分。

表 4-1 历史城镇的类型

历史城镇 城镇建筑群 (groups of buildings)	无人居住的遗址型街区	
	仍有人居住的历史街区	完整的城镇
		城镇的部分
		历史中心
		局部片断
	20 世纪建设的新街区	

(2) “历史文化风貌区”的概念：

上海市中心城区的“历史文化风貌区”的概念是在国家的法律框架下，根据上海历史和现状特点确定的地方性城市历史文化遗产保护区的法律概念。

根据《中华人民共和国文物保护法》(2002)第 14 条规定：保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄，由省、自治区、直辖市人民政府核定公布为历史文化街区、村镇，并报国务院备案。

在 2003 年 1 月 1 日颁布实施的《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》中明确：上海的历史文化风貌区为“历史建筑集中成片，建筑样式、空间格局和街区景观较完整地体现上海某一时期地域文化特点的地区”。

2. 时代背景

世界各国的历史遗产保护几乎都经历了由点到面的发展阶段和历程，从上世纪 60 年代起，欧美各国已经开始了历史保护区的保护工作，邻国日本也在上世纪 70 年代开展了此项工作，而我国的这项保护工作则起步较晚。目前，我国的历史文化保护区的划定，与悠久的历史相比数量太少，同时缺乏完善的法律依据，缺少有效的规划技术手段，以及规划设计与建设管理存在一定程度上的脱节。

3. 上海工作历程

1986 年，国务院批准上海为国家历史文化名城。1991 年上海即编制了历史文化名城保护规划，确定了历史风貌保护在城市发展中的重要地位，外滩等 11 片区域被列为历史文化风貌保护区。同年上海颁布了《上海市优秀近代建筑保护管理办法》，这是我国第一部有关近代建筑保护的地方性政府规章，在这方面上海作出了重要的尝试。《上海市城市总体规划（1999-2020）》明确了新时期上海历史文化名城保护规划的原则、方法、框架及内容。

2003 年 1 月 1 日《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》颁布，为上海历史文化遗产的保护提供有力的法律保障。目前上海共确定了优秀历史建筑 632 处（2142 幢建筑），建筑面积约 400 万平方米；历史文化风貌区共计 44 片，占地面积约 41 平方公里，其中中心城 12 片，面积约 27 平方公里，占 1949 年上海老城区面积的三分之一；郊区 32 片面积约 14 平方公里。44 片历史文化风貌区从各自不同的侧面展现了上海近代不同时期、不同地域、不同风格的城市与建筑风貌。上海市政府于 2003 年 11 月公布了《上海市中心城历史文化风貌区范围划示》，在上海市中心城区确定了 12 片历史文化风貌区，包括外滩、老城厢、人民广场、衡山路-复兴路、南京西路、愚园路、新华路、山阴路、提篮桥、江湾、龙华、虹桥路历史文化风貌区。2005

³²是联合国教科文组织大会第十九届会议 1976 年《关于历史地段的保护及其当代作用的建议》（内罗毕建议）中采用的名词概念。

年，在中心城历史文化风貌区保护规划编制经验的基础上，确定了郊区 32 片历史风貌保护区。

2003 年上海市第五次规划工作会议后，根据前文提及的上海市城市规划编制框架，上海市历史文化风貌保护工作，也分成了中心城和郊区两个层面。同时在实践中不断探索，逐渐形成了历史文化名城保护规划（相当于总体规划层面）、历史文化风貌区保护规划（相当于控制性详细规划层面）、历史地区保护与整治规划（相当于修建性详细规划层面）、单体建筑保护规划技术规定的完整规划层次体系，同时开展了风貌保护道路的规划研究（类似于城市设计研究）

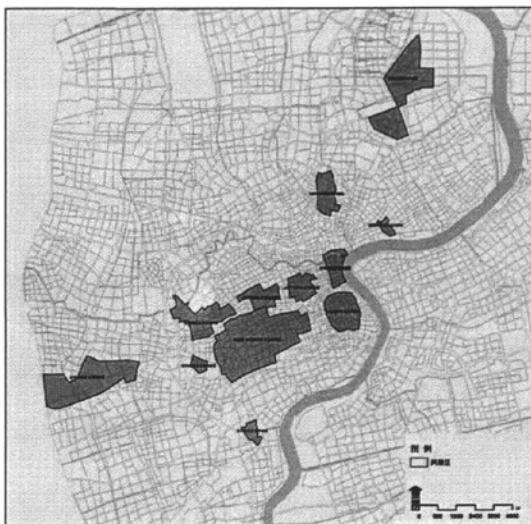


图 4-13 上海中心城区历史文化风貌区分布图

4.3.2 规划目标

1. 保护规划的编制思路

对一个特大型城市而言，总体规划所包含的每一个专项，都应该由规划管理部门牵头结合其他相关行政职能部门进行专项深入研究，编制出具有较强实施性的行动规划。上海历史文化名城保护专项规划就是这样总体层面的专业规划，该规划同样按照上海的城市规划体系分为中心城和郊区两部分，将保护对象划分为历史文化风貌区、风貌保护道路和保护建筑三个层次。

对一个文化遗产保护区而言，保护规划编制的目的一般有两种。一种是为“项目”服务，也就是说编制保护规划是为这个保护区的局部或整体进行工程建设及工程设计提供方案，属于修建性详细规划层面的保护规划。另一种是为“管理”服务，以这种目的而编制的保护规划是为该保护区长期的、不确定的建设和发展所作的管理文件，在保护历史风貌的前提下为今后的建设项目提供规划设计条件。这类保护规划并不是针对某个或某些已列入计划的项目而编制的，因此实际上等同于控制性详细规划。

由于历史文化风貌区在空间上呈现相对分散独立的特色，“上海历史文化风貌区”重点在控制性详细规划层面上对各风貌区编制了保护规划，规划对风貌区的土地使用、建筑保护与更新、建筑建造、道路交通、绿化与公共空间、社会服务设施、市政基础设施等方面提出具体的控制性规定。在编制修建性详细规划、其他各项专业规划以及单体建筑设计中应遵守该历史文化风貌区保护规划的控制要求，同时在历史文化风貌区内进行各项建设活动（包括建筑、绿化广场、道路交通、市政工程的新建、改建、扩建等），均应执行历史文化风貌区规划的具体规定。控制性详细规划层面的“历史文化风貌区”保护规划是“历史文化风貌区”规划管理的一个重要工具，实际上承担了该区域控规的作用。

2. 保护规划的目标

历史文化风貌是城市历史文化遗产的有机组成部分。保护城市的历史风貌不仅是延续历史文脉的需要,同时也是保持和再创城市特色的必要条件。上海历史文化风貌区保护规划编制的主要目标之一是从城市空间环境的角度落实上海城市规划环境要素的总体目标,记录上海城市建设发展脉络,缔造并发扬特色海派城市文化,最终目标是把上海建设成为城市特色分明、历史文脉清晰的现代和谐城市。

上海市历史文化风貌区保护规划编制的另一项重要任务是制定一套完善的保护法规体系和法定图则,其目的是为了具体落实《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》,协调政府各相关部门在保护区内的管理职责,为在“历史文化风貌区”内开展的各项建设提供规划依据,并指导保护与建设的协调发展。每个历史文化风貌区保护规划均是指导该历史文化风貌区保护和建设的法定性文件,为文化遗产保护、历史风貌保护、城市建设和城市管理提供直接依据。

4.3.3 规划内容

历史文化风貌区保护规划属于城市控制性详细规划层面,以《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国文物保护法》、《上海市城市规划条例》、《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》、《上海市中心城历史文化风貌保护区范围》为主要依据,为风貌区内历史文化遗产和历史文化风貌的整体性保护以及城市建设提供依据。

1. 基础资料收集、梳理与分析

在现状基础资料、现场踏勘的基础上,对该规划区的历史演变、历史风貌和地段特征、历史文化遗产、城市景观、文化、社会生活、城市功能、房地产开发、人口、居住、生活服务设施、道路交通、市政基础设施、绿化环境以及该规划区与周边地区之间的关系等现状进行综合分析,并提出该规划区主要风貌特色、存在问题及主要的工作方向。

2. 制定规划目标与原则

以保护该区域的历史风貌为中心,提出规划的原则与目标,具体包括社会、经济发展和历史风貌保护方面的目标体系,以及合理、综合的规划原则。

3. 功能定位与规模确定

以社会发展和历史风貌保护的要求确定风貌区的功能定位,并明确人口、用地和建筑量等方面的规划控制指标。

4. 历史风貌保护措施

(1) 确定保护要素和保护分类

综合分析该风貌区历史、科学和艺术价值,历史文化风貌特色以及地段的特征,在分析研究的基础上合理确定应该保护和保留的历史要素(包括建筑物、空间、绿化和环境要素等)。

(2) 保护范围划分

落实已确定的文物保护单位及市级优秀近代建筑保护单位的位置及其保护范围、建设控制范围,提出相应的规划控制要求,并明确历史文化风貌区域保护建筑各类范围的相互关系。核心保护范围内一般不允许大规模建设,坚持“原(面积、高度)拆原建”原则。

(3) 建筑保护分类

风貌区的建筑按保护与更新类别确定为五类:文物保护单位和上海市优秀历史建筑、保留历史建筑、一般历史建筑、应当拆除建筑和其它建筑。明确每类建筑的规划控制要求,落实每一处历史建筑的保护整治措施。

5. 建筑工程规划控制

类似于控制性详细规划中的建筑控制指标,风貌区保护规划的建筑工程规划控制包括:建设范围、建筑高度、建筑退让与建筑贴线、建筑间距、建筑容量、建筑密度、绿地率、土地使用兼容和建筑色彩等方面。

6. 其他规划控制要素

风貌区保护规划实际上是对各风貌区的控制性详细规划,而不必再另外编制控规,因而作为完整控制性详细规划的规划内容也是必不可少的,包括于用地布局与功能结构确定、道路交通规划控制、绿化与公共空间规划控制、城市空间景观规划控制、公共服务设施规划控制、市政基础设施控制、规划变更与实施建议。

4.3.4 规划管理体系

1. 规划编制审批程序

根据《上海市城市规划条例》、《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》、《上海市城市详细规划编制审批办法》等法规,风貌区保护规划编制审批程序设计为:首先由规划主管部门制定编制任务书,然后选择编制单位进行规划研究编制,经过征求各相关部门及社会各方意见及保护专家委员会评审等必要程序以后评审,最后报市人民政府、听取市人民代表大会常务委员会的意见并予以书面批复。市人民代表大会常务委员会可以根据市人民政府的提请,对特定区域的规划作出专门的决定或者制定地方性法规同时公布保护规划。

2. 规划修订程序

根据《上海市城市规划条例》第25条,保护规划需要进行修编时,应当由规划管理部门组织专家委员会评审后报上海市人民政府批准,程序同时应满足城乡规划法的要求。

保护规划需要进行局部调整时,应当经过历史文化风貌区规划管理特别论证制度,报上海市城市规划管理局批准。

3. 组织机构

(1) 行政管理机构

上海市规划管理局于2003年9月8日设置了雕塑与景观管理处,管理全市的历史风貌保护、城市景观的规划编制以及相关行政许可事务,同时主管历史文化风貌区中所有建设项目的审批。依据本市“二级政府,二级管理”的机制,各区县规划局专设景观科,配备专职人员,负责本区历史风貌保护规划的编制及管理工作。

(2) 综合协调机构

2004年成立了上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护委员会(以下简称委员会)。作为统一领导和统筹协调本市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护工作的议事协调机构,委员会由副市长直接挂帅,成员涉及规划、房地、文物、建设、计划、法制、财政等相关部门。

(3) 咨询评议机构

保护规划管理还需要建立保护专家信息库、成立专家委员会作为咨询评议机构,对提高保护规划管理的水平和效率起到十分重要的作用。2004年1月成立了上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护专家委员会。

4.3.5 规划特点

目前,我国对历史文化风貌保护区的规划,并没有统一的规定和范本,同样需要上海市规划部门通过保护工作逐步在摸索中创新,同时进一步完善相关的法规规范(如《上海市历史文

化风貌去和优秀历史建筑保护条例》和《上海市历史文化风貌区城市规划管理技术规定》等)提供了技术支持,总体上具有以下工作特点:

(1) 创新编制模式,强调整体保护

进一步趋历史风貌区的保护,注重保留由历史文化特色、构成风貌特征的大量“背景建筑”以及建筑物所在整体环境。规划将风貌区内建筑划分为保护建筑、保留历史建筑、一般历史建筑、应当拆除建筑和其它五类,明确落实每幢建筑留、改、拆的整治措施。除建筑物外,道路和街巷格局,街道尺度、街阔景观、城市空间肌理、地块尺度与形状、绿化环境、墙面装饰、地面铺砌、材料色彩等,均列入保护要素。

(2) 针对风貌特点,细化控制指标

保护和延续历史文化风貌区原有的特色空间和肌理特征是保护规划管理的重点,因此在规划管理中,要更突出保护内容,根据历史风貌的保护要求对各项规划技术指标予以细化,并做出特殊规定,允许在建筑密度、建筑退界、后退红线、建筑的连续展开面和绿化覆盖率等方面适当突破一般城市管理规划技术规定,保障在城市建设中历史风貌的延续。

(3) 制定保护控制图则,确保规划落实

这种图则表达方式非常便于日常规划管理,风貌区内每一街坊均制订一张图则,明确表示每条街巷、每幢建筑、每片空地和每处庭院的控制要求和控制指标。

(4) 建立特别论证制度,维护规划严肃性

规划的实施是一个动态的实现过程,制定完成的城市规划从来都不是一成不变的。问题关键在于要保证规划变更的科学性、权威性和合法性。上海在历史风貌保护规划的实践中建立了历史文化风貌区规划管理“专家特别论证制度”,用完善程序的方式,切实解决规划实体内容未涉及和需要修改调整的问题,将规划变更纳入合法程序。通过合理的制度设计保障规划调整的科学和合法性,对我国目前城市规划实施是一个有益的探索。

4.3.6 小结

上海市历史文化风貌区保护规划编制是一项探索性、创新性的工作,它的完成不仅对上海历史文化遗产资源的保护提供了强有力的管理依据,也对上海城市特色的保持和空间环境的优化具有重大的现实意义;同时由于目前我国在历史地区保护规划的编制方面也没有统一的模式和范本,因此相信它的编制完成具有更加普遍和广泛的探索价值。作为专业系统规划的一个类别,其创新特征还在于将保护规划与控制性详细规划结合甚至合二为一,大大方便了规划管理提高了实施效率,这对于有大量历史街区的特大城市来说,无疑是一个有益的尝试。

4.3.7 案例简介

1. 上海衡山路——复兴路历史文化风貌区保护规划

衡山路-复兴路历史文化风貌区规划范围共包括 128 个街坊,总用地面积为 775.4 公顷,涉及徐汇、卢湾、静安、长宁 4 个行政区。作为上海市历史文化风貌区保护规划编制的试点项目,衡山路-复兴路历史文化风貌区保护规划即可探索和提供适合本风貌区历史文化风貌保护的规划控制规定,同时对其他风貌区的规划编制具有指导示范作用。

衡山路-复兴路历史文化风貌区原为法租界内的高级住宅区,历史文化遗产特别丰富,是中心城优秀历史建筑数量最多、规模最大的风貌区,风貌区内文物保护单位和优秀历史建筑数量约占中心城文物和优秀历史建筑总数的 1/3。该区域分布了大量风格各异、质量较好、环境优美的花园住宅、公寓、新式里弄和各种公共建筑,集中反映了上海近代居住和公共活动形态的优雅时尚、兼容并蓄的特征。该风貌区人文荟萃,近代许多重大历史事件发生于此,留下众多历史遗迹。

规划在保护规划与控制性详细规划结合方面进行了有效的尝试。规划除了控制性详细规划要求的规划内容外,突出保护的内容,尤其在建筑工程规划控制项目部分,针对风貌区的特殊性,提出特别的规定条款和保护内容。如在规划中划定为保护要素不仅是指历史建筑,还包括具有一定规模的完整历史街区、典型的道路尺度与街廓景观以及典型的、成片的历史环境要素等;在规划中划定了风貌保护道路,并将建筑按“五类”标准进行界定,提出了“功能引导”的概念,用来指导特定区域内土地使用的兼容和复合;规划在建筑工程规划控制方面也提出了一些特别的规定。并且,本规划专门提出了“历史文化风貌区规划管理特别论证制度”,以确保护规划得以有效实施,同时又能随着外部条件的变化具有可操作性。³³ (图4-14,图4-15)

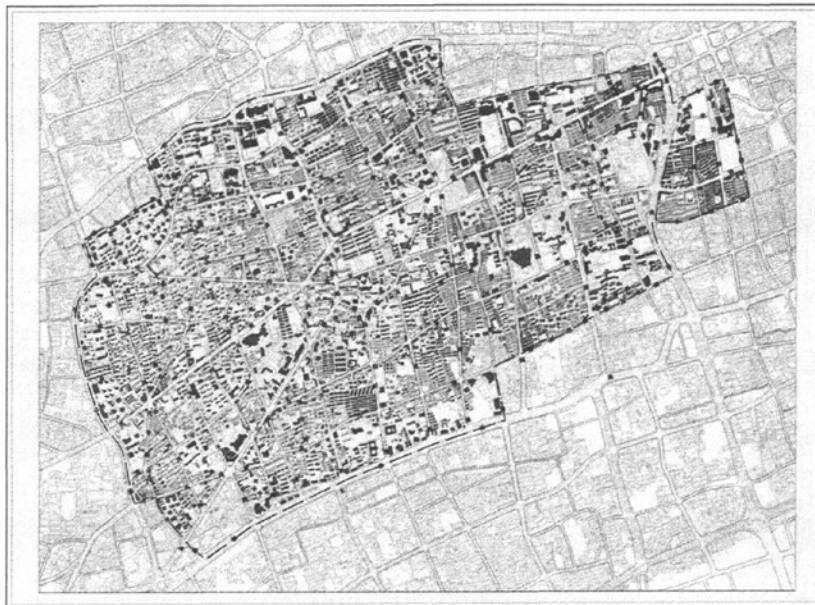


图4-14 衡山路-复兴路历史文化风貌区建筑保护与更新规划图



³³ 资料来源:《上海中心城衡山路—复兴路历史文化风貌区保护规划(控制性详细规划)》.上海同济城市规划设计研究院.2004

图 4-15 衡山路—复兴路历史文化风貌区核心保护范围与建设控制范围规划图

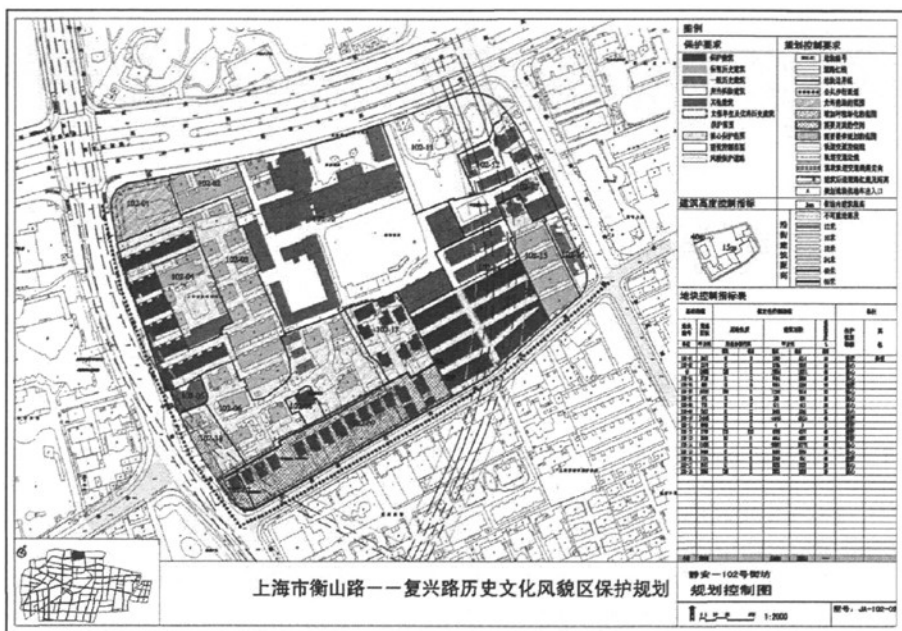


图 4-16 街坊规划控制图则

2. 上海老城厢历史文化风貌区保护规划

老城厢历史文化风貌区是上海中心城区整体性最好、规模最大的一处以上海传统地域文化为风貌特色的历史文化风貌区，留存有上海 700 多年城市发展的历史痕迹，蕴藏着各个城市发展时期丰富的物质与非物质的历史遗存，集中体现了清末民初以后上海的传统城市生活文化。风貌区边界明确、形态独特，区内街道交错密布、巷弄蜿蜒曲折、街巷景观多变、建筑类型众多，商业街区呈网络状布局，为典型的自然发展形成的中国传统城市格局。

老城厢历史文化风貌区确定为以居住、商业、文化娱乐以及旅游观光功能为主体、以上海传统地域文化为风貌特征的城市复合型历史中心地区。考虑与 2010 年上海世博会游览功能的配套与衔接，在完善东北片区的以豫园为主体商业休闲旅游区和西南片区以文庙为主体的文化旅游区的基础上，进一步挖掘其他潜在旅游资源，形成主题各异、风貌特征明显的综合旅游区。

由于同样属于控制性详细规划层面，除了延续试点项目《衡山路—复兴路历史文化风貌区保护规划》的规划内容和方法外，针对老城厢风貌区的特殊性，提出一些特别的规定和设想。如考虑到老城厢传统建筑的特性，将一般历史建筑根据其风貌特点分为甲、乙两个等级。另外，本规划特别重视保护老城厢历史形成的道路与巷弄系统，其中包含重要道路和巷弄的线形、宽度、空间尺度、界面和景观等特征，提出了“街巷控制线”的概念，来控制道路红线以外的街巷的线形和宽度。

在规划实施设想上，提出了“开发单元”和“针灸”理念。提倡小规模的开发与更新，以开发单元为指导建设项目进行建设立项的用地参考范围。每个开发单元作为每个建设项目用地的参考范围，以平衡各个建设项目的保护与开发成本。以公共服务设施建设和外部公共环境的改善作为城市小规模开发与更新的启动点，以启动点向周边地区推进，完成其周边地区保护建筑和保留历史建筑包括功能置换、人口疏解工作在内的整治修缮工作，并带动周边地区的发展（图 4-17、图 4-18）。³⁴

³⁴ 资料来源：《上海市老城厢历史文化风貌区保护规划（控制性详细规划）》，上海同济城市规划设计研究院，2004

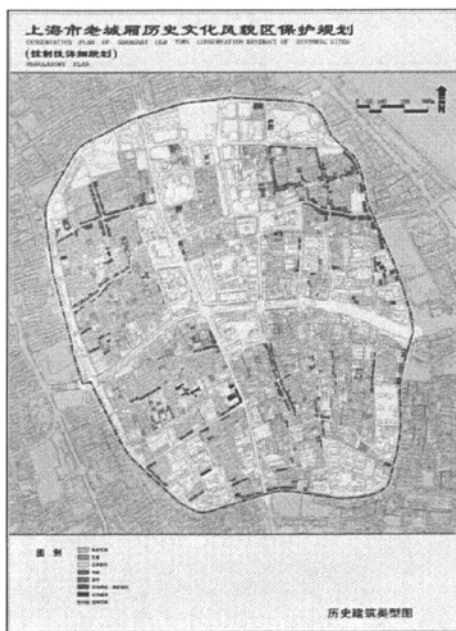


图 4-17 老城厢保护范围与建设控制范围图

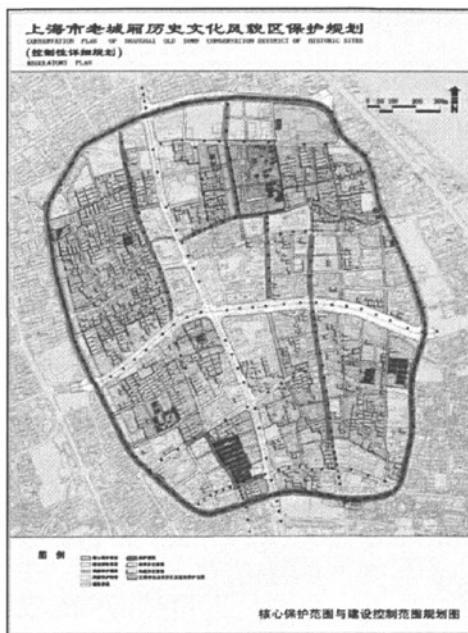


图 4-18 老城厢历史建筑类型分布图

3. 外滩历史文化风貌区保护规划

外滩是中心城最具亮点和世界级知名度、优秀历史建筑最为密集、建筑主要是金融贸易等类型的公共建筑最为精彩绝伦的风貌区。本风貌区内历史、社会、人文内涵丰富，曾是旧上海以及中国乃至远东地区的金融中心，是一百多年来上海发展与繁荣的象征。其主要风貌特征包括：

(1) 建筑。以金融贸易建筑为代表，具有鲜明的欧洲新古典主义和折衷主义风格，外观精致，细部优美，大部分建筑的立面构图具有明显的三段式划分，虽然风格各异，但在建筑的高度、质感、色彩等方面彼此的相似关系较为协调，形成了丰富又统一的视觉背景。

(2) 轮廓线。外滩各建筑的底部与中部的横向分隔线基本位于同一水平线，而中部与上部的横向分隔线及顶部轮廓线则有规律地起伏，加上顶部风格多样的设计，形成标志性的沿外滩天际线。

(3) 城市空间。以强烈的街道空间为特征，呈方格网街坊格局，街廓完整，建筑密度较高，进深较大，间距较小，街道界面连续。

本风貌区的功能定位是以金融贸易、商业商务为主导功能，同时提供文化、娱乐、服务、会展、博览、咨询、信息、旅游、居住等一系列商务服务和延伸功能。根据现状用地特征、可开发地块情况、土地区位价值等因素，形成商业、金融、文化娱乐等功能相对集中分布的区域。规划工作的重点是通过有效的控制手段，在城市的不断发展过程中保持街区的历史风貌特征和作为上海标志性景观的特色，主要通过以下指标控制：

(1) 建筑容量的控制要求：

开发地块延续外滩地区传统的适中高度、较高覆盖率、沿街界面连续的空间形态特征。对整个风貌区的开发用地实施总量控制，并根据空间设计构想和土地区位价值在区域内适当进行容积率转移。

(2) 建筑密度的控制要求

为优化地区的空间环境，在街坊内部开辟开放空间，同时又延续风貌区原有的空间特征，本规划的建筑密度根据技术规定、高度控制要求、该地块原有密度、周边保护建筑或保留历史建筑的平均密度确定。

(3) 绿地率的控制要求

规划结合地块的开发大幅度提高区域的绿地率和绿化覆盖率，绿地率可在街坊或地区内综合平衡，而一些面积过小的地块可延续历史特色，不安排绿地。

(4) 公共空间的控制要求

规划通过完善街道空间、开辟穿越街坊内部的完全步行区、鼓励商业文娱展示等公共建筑内部提供中庭、院落等开放空间，融合多种功能和特点，串连成方便可达、安全舒适、动静结合、景观优美、系统完善的公共活动网络。

(5) 关于空间形态的措施与建议

对本风貌区的空间形态作了较细致详尽的研究，提出优化空间优化地区空间景观体系的措施，对开发地块和未确定方案的待建地块提出建议采用的肌理类型。

1. 风貌保护道路规划研究

城市空间的保护包括对历史形成的各类尺度和景观特征的保护，其中道路与街巷是重要组成部分之一。在历史风貌保护区保护规划的编制过程中，上海初步开展了风貌保护道路的规划研究工作。在中心城的12个风貌区内，确定了144条风貌保护道路和街巷，其中64条道路进行了“原汁原味”的整体规划保护，即历史的道路红线永不拓宽，街道两侧的建筑风格、尺度保持原貌，行道树、道路特色铺装等作为保护要求进行控制。

(1) 研究重点

体验历史风貌，认知历史风貌区，首先是通过传统道路实现的。以往在城市风貌保护工作中，往往只关注建筑而忽视了传统道路也是历史风貌的重要载体，上海在风貌道路的保护方面做出了积极的探索，走在了国内的前端，重点是体现在以下几个方面：

- ①以历史尺度为依据划定历史道路的红线和街巷控制线；
- ②维持历史道路宽度与研究建筑的高宽比；
- ③依据历史沿街建筑的特征划定街道控制界面；
- ④保留原有道路绿化同时通过绿化手段修复失衡的街道空间。

(2) 规划内容

针对中心城内12个历史文化风貌区内的风貌保护道路，做出综合交通分析，综合考虑道路交通功能和城市风貌保护要求，在保护的原则框架下确定道路的功能和承担相应的交通要求。要根据地区风貌特征，对风貌保护道路采取分四类梯度保护的方式。

(3) 规划价值

风貌保护道路的规划研究，使上海探索具有地方特色的历史文化风貌保护制度的重要内容，也是一项创新性工作。风貌道路的保护规划，为原有空间尺度、景观特征和风貌特沿线地块的开发与控制、道路整体景观塑造与环境整治提供了保护和建筑管理的依据。通过对风貌保护道路及其两侧历史形成景观特色的延续，保护历史文化风貌区的城市肌理、空间布局、绿化、文物与优秀历史建筑等，促进历史风貌区与城市交通发展协调统一。

(4) 规划层面的认识

风貌保护道路规划，由于同样是强调沿道路界面的城市空间的管理控制，其规划层面应该属于控规层面，但与历史文化风貌区不同的是该类保护规划由于是带状界面的控制，不能直接作为相邻街坊开发控制管理依据，应该由规划局统筹，将其成果结合到相邻地块的控制性详细规划中，最终在控规中全面落实。

4.4 上海市城市公共服务规划

4.4.1 规划背景

提供公共服务是城市的一项重要职能,城市的规模与影响范围决定了其所提供公共服务的层次、门类和辐射面。也就是说,像上海这样级别的特大型城市,理所应当承担的公共服务事业也必然是门类多元、层次丰富、辐射深远的。这也是特大城市成为地区中心的必然要求。

公共服务的属性在于它的公共性、普惠性和社会性。公共服务的范围比较广,具体内容根据经济社会发展的水平高低和政府建设的能力大小有所不同,但一般包括公共教育、公共卫生、公共文化等社会事业,也包括公共交通、公共通信等公共产品和公用设施建设,还包括解决人的生存、发展和维护社会稳定所需要的社会就业、社会分配、社会保障、社会福利、社会秩序等公共制度建设。这些公共产品和公共服务的提供,是政府调控社会群体之间差距、促进社会公平正义、保障社会安定有序的手段和机制,体现以人为本的社会主旨。在我国现阶段,按照逐步形成惠及全民的基本公共服务体系的要求,既要不断增加公共服务的总量,向社会提供更多更好的公共服务,又要着力优化公共服务的结构和布局。

公共服务设施的设置除了要与经济发展水平相协调,为经济发展提供精神和智力支持外,最主要的是要面向社会,服务于广大的人民群众,达到“人人享有公共服务”的目标。为此,公共服务设施布局应有合理的空间布局和服务半径。具体表现为,公共服务设施应与城市总体的空间结构相协调,做到集中与分散相结合,方便居民工作、学习和生活,同时还应该严格限制公共服务设施用途的变更,保障群众的基本利益。新建设施要为以后的发展留有适当的余地。

在社会经济环境不断发展的环境下,按照逐步形成“惠及全民的基本基本公共服务体系”的总体要求,上海先后编制完成了《城市文化实施布局规划》、《城市社区公共服务设施规划》、《城市百个博物馆规划》、《城市菜市场规划》、《城市公共厕所布局规划》、《城市同名道路整治规划》以及在编的《教育设施布局规划》等一系列有关城市公共服务领域的专业系统规划,对促进社会和谐和城市文化发展起到了推动和保障作用。

4.4.2 城市文化设施布局规划

1. 现状与问题

上海是太平洋西岸重要的区域中心城市,人文荟萃、地方传统、民俗民风、建筑风貌、戏剧、曲艺、民间工艺等文化内涵十分丰富。改革开放以来,相继建设了上海博物馆、上海大剧院等一批具有国际水准的大型文化设施,初步建成具有历史文化内涵、海派文化氛围和高品质文化气息的文化发展格局,但与国内外同类城市相比,文化设施建设在数量、能级、内容、布局等方面尚存在较大差距:

(1) 文化设施总量已有大幅增加,但仍有不足。全市人均文化设施拥有量与国际文化大都市相比存在较大差距,全市文化设施总量不足。

(2) 文化设施品位有很大的提升,但能级仍显不够。国际文化大都市通常都拥有一批国际知名的文化设施,例如法国巴黎的卢浮宫、大剧院、蓬皮杜中心等,而上海市目前缺乏与国际大都市相匹配的重大功能性、在国际上具有影响力的标志性文化设施。

(3) 文化设施的覆盖更加广泛,但部分内容仍有缺位。根据国际大都市的发展要求,文化设施既要有传统意义的绘画、音乐、戏剧、文学、展览等艺术形式;同时还要有前瞻性,比如涉及广告、创意、视觉艺术等前卫艺术。目前上海现有文化设施还主要集中在传统艺术领域,在文化设施体系上不够全面。

(4) 文化设施布局网络已初步形成,但仍有待进一步完善。上海重大功能性文化设施资源

整合仍显不够,布局比较分散,缺乏成规模的文化设施聚集区域,难以形成浓厚的文化艺术氛围;群众性、普及性文化设施与其它服务性设施布局尚不均衡。

为解决上述上海文化事业的不足,上海市总体规划提出要建立起一套与上海现代化大都市地位相承的文化设施网络,将上海市建成体现高层次、开放型多样化的国际文化交流中心城市。为实现这个目标,上海规划局联合文广局编制完成了《上海市城市文化设施布局规划》。

2. 规划目标

按照城市总体规划要求,以2010年上海举办世博会为契机,大力加强文化设施建设;努力实现文化设施建设与文化事业和文化产业发展相协调,文化设施规划与城市总体规划布局相匹配,文化设施功能与现代化国际大都市功能地位和人民群众多层次精神文化需求相适应的文化发展格局。

根据国内外同类型城市文化设施建设经验,上海文化设施建设的规划目标是:

(1) 要形成布局优化、层级分明的文化设施空间格局,形成具有鲜明文化特色、具有国际大都市水准的若干文化设施集聚区域;

(2) 建设结构合理、设施先进、功能齐全、内容完善的文化设施网络,使人均拥有公共文化设施的数量和质量达到国内先进水平及国际上中等发达国家大城市的水平;

(3) 重大文化设施布局相对集中,突出规模效应和集聚氛围,通常沿河、沿城市功能轴线设置,同时结合轨道交通等大运量交通设施的规划选址。

3. 规划内容

(1) 规划布局结构

上海文化设施建设要从上海总体城市形态、功能布局和文化设施自身特点出发,既充分利用城市的自然形态和历史资源,形成“一轴、两河、多圈、特色街区以及均衡分布的文化服务网络”的空间形态布局结构。

① “一轴”布局:以人民广场文化为轴心,东至浦东世纪广场,西至华山路戏剧大道的横贯中心城东西的文化轴线。“一轴”既是老上海文化设施高度集聚、辐射的原点,又是改革开放以来上海城市文化设施建设由浦西向浦东推进的发展轴线。在这条轴线上有人民广场、陆家嘴、世纪广场三个最能体现国际大都市文化形象的文化设施组团,还联系着南京路步行街、福州路文化街、淮海路商业街、文化广场、华山路戏剧大道等极具影响和极富特色的文化设施集聚区域。将规划建设成为上海最重要的文化设施集中带。今后上海的新建大型文化设施如现代艺术馆、历史博物馆等应尽可能向这一轴带集聚

② 两河布局:上海作为傍江依河临海的城市,黄浦江和苏州河这“两河”是上海的母亲河,是上海城市形态的主体构成,也是百年来城市文化成长历程的见证。随着产业结构的调整和沿江、沿河产业建筑功能的置换,黄浦江和苏州河已经为塑造新的城市文化形象创造了有利条件。规划把黄浦江和苏州河的开发和改造作为城市文化设施发展的新空间。

黄浦江文化设施规划:根据黄浦江两岸现状、特点和规划,通过文化设施建设,打造一批世界级的文化旅游品牌,提供国际化、多样性、富有特色的文化服务,使黄浦江成为世界知名的城市水域和现代城市文化空间。其中包含:世博会园区、上海老城厢、外滩、近代工业博览区四大板块。

苏州河文化设施规划:苏州河是横贯上海市区的东西向河流,见证了上海城市发展和市民百姓生活的历史变迁。把苏州河两岸规划为文化设施集聚的区域,具有合适的步行尺度,比较贴近市民大众的生活。应利用苏州河两岸规划布局的调整,形成具有亲水、亲民特色的文化设施空间布局。包含:特色桥梁文化展示、历史建筑再利用、河畔休闲走廊开发三大板块。

③ “多圈”布局:“多圈”是上海文化设施集聚和辐射系统的外围节点。上海市城市总体规划确定了上海市“多心开敞”的总体空间布局结构。文化设施建设布局应充分依托城市发展总体结构并形成与之相匹配“多圈”结构。由中心城和郊区两大部分组成。其中:

中心城：凭借徐家汇、花木、江湾——五角场、真如四个城市副中心的基础优势，引导文化设施集聚，提升能级，打造城市副中心文化圈。

郊区：依托临港新城、松江、嘉定——安亭等新城对人口的吸纳，充分发挥规划新城的集聚力和辐射力，打造功能完善的新城文化圈。

④“特色文化街区”布局：上海在长期的发展过程中，形成了一批具有鲜明特色的文化街区。要结合城市优秀历史建筑和历史街道风貌的保护，完善文化设施的建设和布局，努力挖掘城市文化内涵。重点建设：以展示历史建筑保护利用为特色的外滩源；以图书文化用品销售和服务为特色的福州路；以出版业为特色的绍兴路；以名人故居为特色的多伦路；以表演艺术为特色的华山路；以休闲娱乐为特色的衡山路；以视觉艺术为特色的莫干山路；以历史建筑风貌为特色的新华路—愚园路；以文物艺术品为特色的泰康路；以老上海历史文化风貌为特色的方浜路文化街区；以传统和现代时尚相结合为特色的新天地地区。

⑤“文化服务网络”布局：引入网格化管理理念，从满足群众日常生活需要为出发点，确定合理的服务半径和人口指标，建立覆盖全市街道、乡镇的以社区公共文化活动中心为主干，联结各居民区文化站、点的基层公益性文化服务网络。

(2) 重点文化设施项目规划

规划确定了规划期内要重点实施的文化设施项目是：世博会文化场馆群、上海历史博物馆、上海现代艺术馆、上海图书馆二期、文化广场改造、佘山影视制作基地、大世界改造、有线电视数字平移工程、文化科技创意产业基地、大型文化主题公园。规划针对各区域的历史特色对上述重点文化设施的性质、定位、功能、建设目标作了较为明确的分工和安排，形成了上海各区各具特色的文化主题。

(3) 文化设施分类规划

为了保障全市文化设施分类逐级的布局，方便在全市进行文化设施全覆盖，方便市民的使用，规划针对文化设施的不同使用功能，对文化设施进行了分类规划。上海的文化设施分为：图书馆、社区公共文化活动中心、博物馆、剧场、图书报刊发行网点、电影院、城市雕塑、历史文化遗产和优秀历史建筑八大类，部分与居民文化生活密切相关的设施按照市、区(县)、社区梯级网络的方式布局。

4. 规划案例：上海市百个博物馆布局规划

(1) 现状与问题

上海博物馆事业近年来发展迅速，标志性文化设施已具有一定规模，建成了一批包括上海博物馆、上海城市规划展示馆、上海科技馆等在内的大型博展设施。截至2003年，由上海市管委会博物馆纪念馆管理处登记在册的博物馆、纪念馆和陈列馆已有77座，每年接待参观者近300万人次。从博物馆类型分布来看，其中有综合和艺术类博物馆4座，科技类博物馆、展示馆6座，历史地志类和区县博物馆、陈列馆24座，人物类纪念馆21座，其它类博物馆22座。上海已初步建成了一个覆盖全市的博物馆网络。

按照城市发展的总体目标，上海将建设成为现代化国际大都市和国际文化交流中心，但作为文化事业之一的博物馆建设，与国际著名城市相比，差距甚大，其主要问题是：

①博物馆数量上远低于国际发达国家同类城市，尤其是特色鲜明，具有国际知名度和影响力的博物馆更少；

②缺少世界一流的博物馆、艺术展示馆群，大型博展设施积聚效应还不明显，文化中心地带(区)尚未完全形成；

③地区分布不均衡，新兴城区博物馆设施供应普遍不足，还有不少博物馆盲点区，设施使用受交通服务能力影响较大；

④博物馆发展结构不尽合理，尤其是与现代化国际大都市文化发展目标密切相关的现代艺术、行业、社区文化类型的博物馆尚不多见；现有博物馆内容不够丰富，功能尚不完善；

⑤公益性博物馆建设相对薄弱，标准普遍较低，部分中小型博物馆、纪念馆和陈列馆管理观念有待改变；

⑥大部分博物馆运营模式和展示形式较为传统，布置较为刻板，缺少与观众的互动交流，形式不够活泼多样；

(2) 博物馆规划发展目标

借鉴国际同类型大都市文博事业发展的先进经验，以研究上海城市历史发展脉络和文化资源为切入点，整合地区文博资源，立足于城市文化设施整体布局结构的完善，建立一个科学合理的博览设施网络系统，同时以优秀历史建筑的保护和再利用为重点，建成一批内容丰富、结构合理、功能先进、形式多样的文博设施。通过百个博物馆工程的规划建设，发挥其辐射和带动作用，推动社会经济发展、文化创新、景观优化及城市品质的提升，使上海新一轮的发展更富有文化内涵和社会意义。

(3) 规划内容

按照上海市规划分为中心城和郊区两个层面的基本框架，市域博物馆也将形成两大圈层，即郊区“乡土博物馆”和中心城“都市博物馆”。

①郊区“乡土博物馆”圈

根据历史文化资源和地域自然景观特征，发展类型和特色多样的郊区乡土博物馆，相对集中于市郊主要的旅游线路。其中西北部旅游线为嘉宝崇地区，西南旅游线为青松地区，南部旅游线为金闵奉地区，东南部旅游线为川南地区。

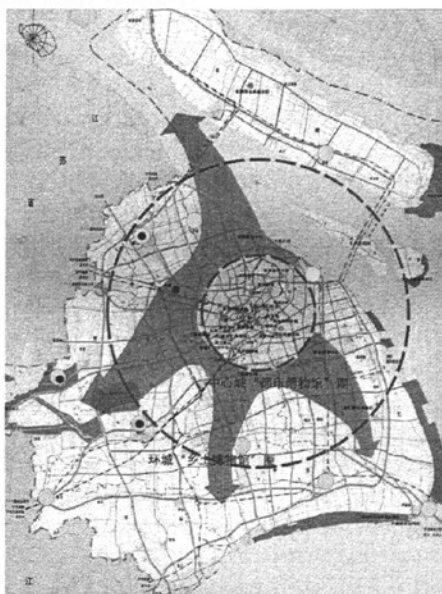


图 4-19 上海博物馆总体发展示意图

②中心城“都市博物馆”圈

在现有博物馆分布基础上，综合城市历史发展文脉，城市公共活动中心及城市文化设施布局等因素，中心城“都市博物馆”的布局结构可以概括为“2+4+N”，即两线、四片和若干点群的组合。两线为黄浦江沿线和苏州河沿线；四片为浦东陆家嘴世纪大道地区、世博会展区、人民广场周边地区、文化广场周边地区；N为虹口山阴路地区、徐家汇地区、五角场地区和龙华地区等。线和片共同组合形成博物馆组群式积聚的参观单元。

两线：黄浦江沿岸地区范围北起复兴岛，南至世博会会址，聚集了港口、造船、机械、纺织、市政等近代产业和金融商务区，是上海南北向发展轴，可以说黄浦江沿岸地区的发展是上

海城市发展的缩影；作为城市滨江景观优势区域，该地区的博物馆发展定位为“博览观光文化”。

苏州河沿岸地区作为中心城“两横一纵”绿化体系³⁵的重要组成部分，和城市近代产业发展轴线，范围东起黄浦江，西至北新泾，通过对苏州河滨河景观规划、沿线详细规划的整合，将该区域博物馆发展定位是“休闲文化艺术”。

四片：浦东陆家嘴世纪大道地区、世博会园区、人民广场地区和衡山路-复兴路历史文化风貌地区。

浦东陆家嘴世纪大道地区现状周边已集聚东方明珠、科技馆、国际会议中心、东方艺术中心、海洋水族馆等城市文化设施。规划拟结合陆家嘴金融贸易区功能创新，发展与商务中心功能相适应的休闲娱乐、科普博览、艺术展示功能，提升整体文化氛围，建成世纪大道“博展艺术产业带”；

世博会展区将建成国际文化交流平台，展区跨黄浦江两岸。博物馆选址设想包括浦东和浦西两大块，依托世博会设施的后续利用，为该地区博物馆的中远期规划提供导向；

人民广场地区是市政文化中心，也是上海市一个主要的历史文化风貌区。规划选址结合延中绿地的扩建和博展设施的综合功能提升，形成上海的文博设施聚集中心；

衡山路-复兴路历史文化风貌区内，有丰富的人文历史积淀。规划将以此为基础建设西区都市文化中心；

若干点群：包括虹口区山阴路地区、徐家汇地区、五角场地区、龙华地区等。

选择特色鲜明的城市历史文化风貌区或城市副中心，利用老建筑更新和部分新建文化建筑，形成具有地域特点的博物馆布点群。

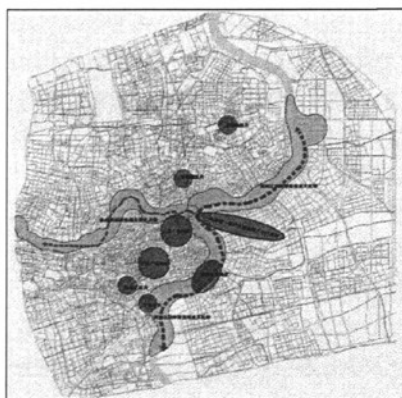


图 4-20 中心城博物馆总体规划示意图

4.4.3 城市社区公共服务设施规划

社区是社会的基本单元，是构建和谐社会的重心和落脚点之一。社区公共服务设施规划建设，与市民日常生活紧密相关，也是城市规划工作落实网格化管理理念的重要内容。加强社区建设，科学合理配置社区公共服务设施，为人民群众营造一个设施完善、安居乐业的生活环境，是建设和谐城市的重要基础目标。

1. 基本情况

目前，上海中心城社会公共服务设施的配置，与上海城市发展的总体要求仍存在较大差距。主要表现为：

(1) 地区差异比较明显

³⁵ 详见本章第五节，城市空间与景观规划的相关内容。

中心城社区级公共设施配置地区差异仍比较明显。从地区上看,浦西内环以内地区,社区公共服务设施配置存在一定程度的缺口,且可建设用地相对紧缺;浦西内、外环间和浦东地区社区公共服务设施配置相对较高。从社区建设的具体情况看,建设时间早、较为成熟的社区,社区公共服务设施基本齐全,但由于主要是自发配套,因而面积较小,且现状人口密集,用地比较紧张。

(2) 设施发展不够平衡

从设施配置结构看,社区公共设施种类基本齐全,但不同功能的服务设施发展不够平衡。总体而言,行政、教育、医疗设施配置相对较高。与城市老龄化相对应的养老为老设施、社区服务设施、公益性设施等,比较欠缺。居民社区公共活动、卫生、信息化服务等设施配置仍需进一步提高。

(3) 设施缺乏有效整合

社区公共服务设施缺乏有效整合,共享程度不高,一些服务设施难以统筹平衡、挖潜使用,未能充分发挥设施的服务功能。部分新建居住小区,设施配套较为齐全,但多位于居住区内部,仅限本区居民使用,周边居民使用较为困难。由于缺乏综合协调、经营困难、地区经济建设等原因,部分设施容易改作他用,因擅自改变用地性质也造成了社区公共服务设施一定程度的减少。

(4) 社会发展提出新需求

根据社会发展需要,结合社区建设发展的实际情况社区将进一步建设和完善包括党员服务中心、社区事务受理中心、社区综合服务中心、社区文化中心等在内的社区公共服务设施,对社区居民反映较为缺乏的体育设施、养老和为老设施、菜场等商业设施,要加大规划建设力度,更好地满足社区建设需求,提高居民生活质量。

2. 工作进程

根据《社区管理网格化、社区建设实体化》的要求,结合中心城控制性编制单元规划的编制工作,上海社区公共服务设施规划建设,针对中心城不同区域的特点,选择3种类型:中心城旧城区、上世纪80、90年代建成的大型居住区和历史文化风貌区以内的社区分别制定规划,试点推进。修订完成了《城市居住区公共服务设施设置标准》,按照内环线以内地区、内外环之间新建地区和外环以外新建地区等不同区域特点,因地制宜、合理配置。市规划局会同市民政局、市建委、市国资委等部门,制定了《关于加强社区公共服务设施规划与建设管理的意见》,并于2006年2月经上海市政府正式批准。

3. 主要内容

(1) 规划目标

按照“区域规划最佳、设施配置最优、服务效率最高、资源效益最大”的基本要求,依托控制性编制单元规划和控制性详细规划,合理配置社区公共服务设施,强化社区服务功能,完善社区综合管理和保障体系,推动社区规范化建设,逐步建成“管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和”的现代化社区。

(2) 规划内容

① 差别配置、科学编制实施规划

在中心城区控制性编制单元规划及郊区新城、新市镇总体规划等指导下,加快控制性详细规划编制;暂时没有条件编制控制性详细规划的社区,先编制社区公共服务设施专项规划,用以指导社区公共服务设施的配置建设。

在规划编制中,社区公共服务设施的配置标准原则上按照上海《城市居住地区和居住区公共服务设施设置标准》执行;确实有困难的地区,参照《居住区标准》,根据本地区公共服务设施配置现状情况以及社区网格化管理要求,在满足社区人民群众实际生活需求的前提下,在不同区域实行差别配置。

对社区公共服务设施规划的配置,按照不同地区分为三类:

- 严格执行《居住区标准》的地区。浦东新区、郊区新城和城镇人口在 5 万人以上的新市镇地区以及中心城成片改造或新建地区等;
- 可按照不低于《居住区标准》建筑面积下限 80%配置的地区。中心城浦西内外环线之间的建成居住区,郊区新城建成区(老城厢)等;
- 可按照不低于《居住区标准》建筑面积下限 60%配置的地区。中心城浦西内环线以内的建成居住区,地处中心城历史文化风貌保护区的居住社区等。

②分类加强各类设施建设

社区(镇、乡)公共服务设施分为:行政管理设施、文化活动设施、体育设施、医疗服务设施、基础教育设施、社会福利设施、治安设施和其他社区服务设施等 8 类。

③强化统筹,提高服务水平和能力

根据上海特大型城市的特色,中心城社区可以依托区内的市级、地区级的公共服务设施,不断完善社区服务体系;采取购买、置换、改建、租用等方式,实行综合利用、余缺调剂、资源共享,为社区居民群众服务;采取多种方法和形式,鼓励社区内有条件的单位在节假日期间,将内部的服务设施面向社区开放,增加社区公众活动空间。



图 4-21 中心城博物馆总体规划示意图

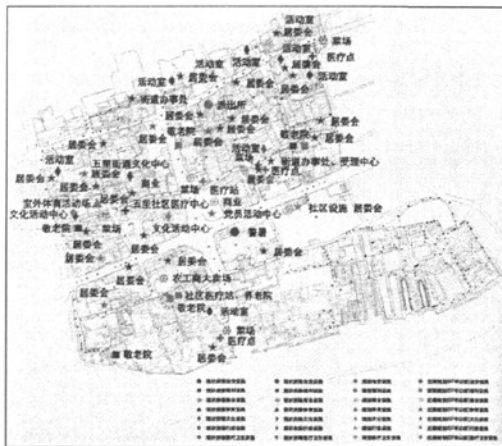


图 4-22 卢湾区五里桥社区公共服务设施规划布局

4. 规划案例:试点社区公共服务设施规划

为加快推进社区公共服务设施规划建设,上海确定了人民广场社区(图 4-21)、卢湾区五里桥社区(图 4-22)等 10 个试点社区。这些社区,涵盖了中心城旧城区、上世纪 80、90 年代建成的大型居住区和历史文化风貌保护区的类别,有的还位于外环线外城市建设敏感区,均具有一定的代表性。

按照“差别处理、分类指导”原则,因地制宜,编制社区公共服务设施规划,推进社区公共设施建设。2006 年初 10 个试点社区的公共服务设施规划已经全部编制完成。

4.4.4 上海菜场布局规划纲要

菜市场是直接关系民生与市民生活质量的基础公共服务设施之一,菜市场与目前大城市普遍兴起的大型超市与大卖场相比,具有明显的亲民与公益的特色。特大城市由于其建设发展时间跨度大,城市功能结构复杂、社区建设标准差异性大等特色,在一些公益性设施配套中存在

一定的难点，主要是用地选址与布点很难协调好各区间矛盾，需要在全市层面自上而下整体解决。例如上海的菜市场布局，就是一个此类的典型问题。为此，上海市规划局会同相关部门也作了针对性的实践摸索于 2005 年底，编制完成了《菜市场布局规划纲要》，同时制定了菜市场布局导则。

1. 现状与问题

随着上海城市建设的快速发展，一大批新建居住区相继建成，成规模的城市旧区也先后改造，为城市功能的提升带来契机。上海市同期也加强了菜市场等公益设施的配套工作，例如整治马路市场，推进菜市场入室和创建使用副食品安全销售示范点等工作，全市菜市场配套局面已经有明显改善。当然，也存在以下问题：

(1) 布局不够便捷，现状菜市场 500 米服务半径之外仍存在较多的盲区。

(2) 面积不够充足，目前全市域范围人均菜市场建筑面积 82 平方米/千人，中心城达 109 平方米/千人，但均低于 120 平方米/千人的设置标准。

(3) 设备不够完备，表现在配套设施比较缺乏。大多数菜市场货运车和非机动车停车场地不足，同时安全防疫设施和复秤检查设施不够到位。

(4) 建设不够同步，在新建住宅区和旧区改造过程中，菜市场建设往往滞后，这里有政府监管的问题，同时还有入住率和市场培育的问题。

(5) 产权不够明确，目前菜市场产权和归属情况相对比较复杂。产权归属不明确也是造成经营状态不稳定、菜市场数量下降的原因之一。

2. 规划目标

为解决以上矛盾，唯有把菜市场纳入公益性公共服务配套设施体系，以适应国际化大都市和宜居城市发展要求，更符合市民基本利益。采用“控制全市总量、设置合理半径、结合单元布局、缩减单个规模”的原则建立菜市场、生鲜超市和大卖场互为补充的副食品供应网点体系，适应不同层次的市场需求。菜市场按 120 平方米/千人设置。以 500 步行距离为基本服务半径，中心城内环以内的浦西区域每个菜市场建筑面积约 1500 平方米左右，中心城其它区域每个菜市场约 2000 平方米左右，新城、新市镇每个菜市场面积各控制在 2000 平方米以上。合理布局，规划到 2020 年基本消除菜市场服务盲区。

3. 规划内容

从业态布局上看，分不同区域，采用不同业态组合菜市场，包括菜市场(A)、生鲜超市(B)、大卖场(C)共同组成农副产品供应网点。

不同城区，不同业态组合的规划布局指导原则如下：

①中心城以内，采用 A+B+C 的模式

采取以菜市场为主、生鲜超市为补充，同时少量设置大卖场的模式。内环以内由于地价较高，应积极发展生鲜超市。外环以内的大卖场以现状为主，不再新增。

②中心城以外的新城和新市镇，采用 A+C+B 的模式

倡导在居住区内设置具有独立用地的市区中心，并结合社区中心设置菜市场。总体布局采取以菜市场为主，适当建设大卖场，生鲜超市作为补充的模式。

按照上述布局模式，编制了中心城菜市场布点规划导向图，明确了规划保留和规划新增的菜市场布点，规划菜市场布点按 500 米服务半径得出的服务范围。

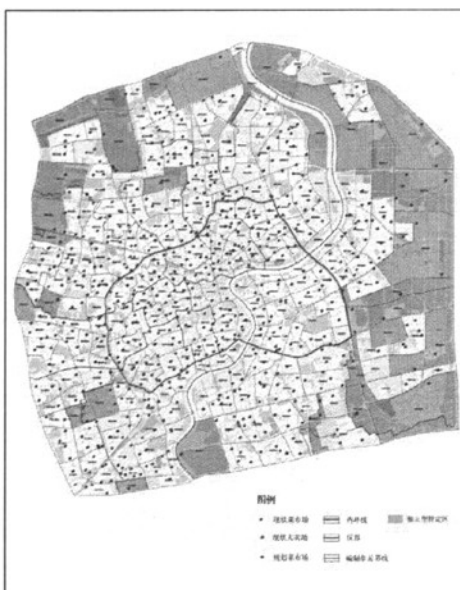


图 4-23 上海菜市场规划布点图

4.4.5 上海城市公共厕所布局规划纲要

1. 现状与问题

公共厕所是关系民生的基础公共服务设施之一，也是城市文明程度的体现，上海建立现代化国际大都市，不能回避对城市公厕设施服务水平的提升。截至 2004 年，上海市共有公共厕所 3781 座。其中中心城 1601 座，郊区 2180 座。平均每万城市居民拥有 2.22 座，低于全国平均每万城市居民拥有 3.18 座的平均水平，也低于北京和广州等其它大城市。

目前在布局方面，主要存在以下三方面的问题：

(1) 重点区域用厕不方便

在许多人流密集、用厕需求大的重点公共区域，特别是在大型商业步行街、大型商业中心、娱乐场所等公共活动中心和轨道交通站点、长途客运站、客运码头等公共交通枢纽地区，公共厕所配置相对缺乏。

(2) 新建地区存在服务盲区

公共厕所所在地域空间的分布很不均衡。中心城按照 300 米服务半径进行分析,浦西内环线以内地区服务范围的覆盖率接近 80%,浦西内外环之间和浦东地区的覆盖率仅有 25%—30%,而大部分近年来新建的居民生活区,则缺乏公共厕所的配套。

(3) 厕所标识不够清晰明了

厕所导向标志设置位置不合理，不易寻找；现有标志不够规范，不易识别；造成如厕者不能及时找到厕所，现有公共厕所无法发挥应有的服务功能。

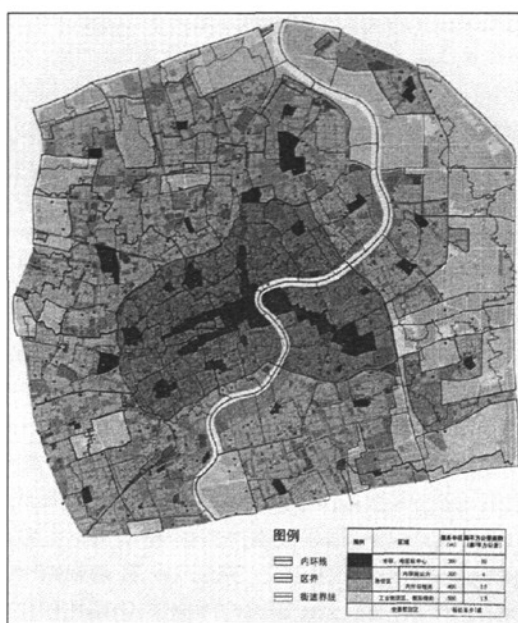


图 4-24 上海市公共厕所布局规划——中心城规划布点图

2. 规划内容

(1) 规划目标

到 2020 年，根据城镇布局和人口分布，按照合理的服务半径，加强配置公共活动场所和主要出行区域的公共厕所，完善配置居民生活、工作、游憩区域的公共厕所。建立统一规范的公厕标志。

(2) 规划布局

①结合城镇人口布局和使用特点，合理确定规划总量。规划中心城公共厕所 2407 座，新城、新市镇规划公共厕所 3960 座，每个中心村至少减少一个公共厕所。全市域公共建设公共厕所总量约为 7000 座。

②中心城公共厕所规划，结合上海市特有的控制性编制单元规划编制。按照网格化管理的要求完善布局。郊区公共厕所规划，则结合新城总体规划和控制性编制单元规划、新市镇总体规划和中心村规划，进一步明确布点。

(3) 规划导则

①按照不同人流密度和活动类型，分别制定配置标准。对中心城公共交通枢纽地区、中心城公共活动区域、居民生活区、工业生产区域和绿化休闲区域和郊区新城、新市镇、中心村等分别制定了详细的布局要求和标准。

②明确建设标准，明确中心城和郊区的配建面积标准，重点区域和人流高的区域相应提高标准。

4.4.6 综合评述

城市公共设施是城市的公益性服务设施，在上海这样的特大型城市，由于职能部门众多，城市分区和土地权归属情况复杂，而这类设施通常又不以营利为目的，在这种背景下通过各区分别解决公益配套设施，难度很大，积累下来就会引发社会问题。因而上海规划局会同文广局、环保局、经委等相关部门，从全市的角度以网络化管理的原则进行公益性公共服务设施的准业系统规划，由于上述规划都是在全市域层面展开，做到了“横向到边、纵向到底”网络化

布局,“全市上下一盘棋”,属于总体规划层面的专业系统规划,有利于下一步实行网络化管理。即各区很容易在编制分区规划和控制性详细规划的时候将已编制公共设施规划分块纳入,形成法定规划管理文件,指导实施。下文分别简评:

(1)开展文化设施布局规划,是加强社会文化建设的重要举措,也是推进城市现代化的重要内容。上海市文化设施布局规划采用分层分类的规划结构,既横向覆盖了现代城市文化设施的各个领域,同时从国际到社区层面又纵向贯穿了国际化大都市文化设施建设的各个层面。在空间布局方面,结合上海城市空间结构的特征,重点突出特色鲜明、布局均衡,既集中体现了上海的城市文化特点,又实现了“人人享有公共服务”的文化发展目标。

(2)上海百个博物馆规划是建设上海现代化国际大都市发展目标的需要,是上海城市文化建设的重要组成部分。规划在博物馆现状分布的基础上,重点突出了博物馆的类型结构特色和博物馆分布的空间特征,同时组建了一个普及性、群众性的博物馆网络。把历史文化遗产的保护和再利用融入博物馆建设规划,不仅能够体现上海博物馆网络体系的特点,而且将历史文化遗产资源的保护纳入了一个良性运行的保障机制。

(3)菜场的规划建设维系着广大居民的切身利益,是实现社会和谐不可或缺的重要方面。规划重点解决了菜场服务盲区问题、菜场发展和布局模式问题。公共厕所规划重点解决了公共活动场所、主要出行区域以及新建地区存在的公厕服务盲区问题。

(4)公共厕所规划使上海市的公共厕所布点更具科学性和合理性,既方便了市民的生活,又提升了城市的文明程度和大都市形象。

应该说,已经编制的这些规划对上海城市规划管理在公共服务设施配套方面开了一个好头,但还不够全面,需要进一步完善,例如“上海教育设施布点规划”“上海医疗卫生事业布点规划”等。

4.5 上海市城市公共空间与生态景观规划

建筑物(群)与道路骨架系统通常是人们关注城市的首要对象,但城市公共空间与景观体系也是考量城市必不可少的重要因素之一,特别是随着城市建设的快速发展,城市经济的持续改善,市民越来越对城市的公共服务能力和空间环境质量提出更高要求,因而必须对城市的公共空间与生态景观体系给与相同的关注。国内外许多著名城市都有其特色的城市公共空间景观资源,这些资源成为了城市的名片,有时候甚至成为城市的代名词。例如北京的天安门广场、巴黎的香榭丽舍景观大道、纽约的中央公园等。上海市同样具有这样闻名于世的空间景观资源,最著名就是外滩滨江风光带。然而对于特大型城市,城市的公共空间与生态景观必须是层次分明布局完善的健全体系,才能承载与城市规模相称的服务职能,这就需要进行针对公共空间与生态景观系统的专项规划研究。上海规划局牵头下,联合水务局绿化局等分别编制完成了《上海市绿化系统规划》、《上海市中心城公共绿地规划》、《上海市景观水系规划》、《上海市城市森林规划》、《上海市城市雕塑总体规划》、《中环线(浦西段)景观规划》、《苏州河滨河景观规划》等一系列规划,在此统称为“城市公共空间与生态景观专业规划”。

4.5.1 规划背景

1. 理论背景

(1) 概念

城市公共空间狭义的概念是指那些供城市居民日常生活和社会生活公共使用的室外空间。它包括街道、广场、居住区户外场地、公园、体育场地等。公共空间又分开放空间和专用空间。开放空间有街道、广场、停车场、居住区绿地、街道绿地及公园等,专用公共空间有运动场等。

城市公共空间的广义概念可以扩大到公共设施用地的空间,例如城市中心区、商业区、城市绿地等。

城市公共开放空间是城市的舞台,是城市的客厅,是供城市呼吸的肺,它为城市带来了活力与色彩,它为城市生活提供了多样化的可能性。因而在城市规划工作过程中,应该十分重视并关注城市空间与城市景观系统的塑造。城市空间景观系统应该兼顾实用功能与审美功能,近年来越来越受到广大市民的重视与喜爱。因为舒适的居住环境、优美的自然景观与具有文化底蕴的人文景观完美结合所创造出的公共空间景观,能够使市民身心得到放松、陶冶性情、净化心灵、提升市民素质,最终使城市形象得到提升。

城市生态空间景观系统包括自然、人文、社会诸要素,它的通常含义是通过视觉所感知的城市物质形态和文化形态。

在城市总体规划阶段,城市空间与景观系统规划指对影响城市总体形象的关键因素及城市开放空间结构所进行的统筹与总体安排。该阶段的任务调查与评价城市的自然景观、人文景观和户外游憩条件,研究、协调城市空间景观建设与相关城市建设用地的关系,评价、确定和部署城市景观骨架及重点景观地带,处理远期发展与近期建设的关系,从而指导城市空间景观系统有序发展。

(2) 城市公共空间与景观规划的范畴

城市公共空间与生态景观规划涉及的内容很多,包括城市总体层面的布局 and 具体设计,它与城市规划编制的各阶段有密切关系,在城市总体规划、详细规划和修建设计阶段都应当做相应的规划研究。城市整体公共空间及生态景观规划设计从属于城市总体规划的专项规划,单个项目和局部区域的公共空间景观规划本质上属于城市设计的范畴,其目的是创造功能良好、城市空间有特色的环境。城市公共空间的重点内容是城市中心、干道、广场和公共绿地,同时也包括一些附属要素,例如城市的标识系统,户外广告媒体等。

城市公共空间与生态景观系统规划主要的工作

特大城市由于城市规模宏大,城市结构相对较为复杂,城市往往表现为多中心,多重结构复合的特色,因而城市的公共空间和景观系统相对于规模较小的城市显得尤为复杂,而更需要通过一定的规划技术手段加以整合于引导建设,主要任务是:

①调查发掘与分析评价城市空间景观资源、可利用现状、发展条件及现存问题;

②依据特大城市自然、历史文化特点和经济社会发展的战略要求,确定城市空间景观系统的特色和主题;

③研究城市总体用地布局结构和城市空间景观结构布局,确定符合社会理想的城市空间景观结构;

④划定城市有关景观控制区,如门户节点、重点视廊轴线、主要广场、城市公园、滨水区域等,并提出相关安排;

⑤确定需要保留、保护、利用和开发建设的城市户外活动空间,整体安排客流集散中心、闹市、广场、步行街、名胜古迹、滨水地带和开敞绿地的结构布局;

⑥确定分期建设步骤和近期实施项目,并提出实施管理的建议。

2. 时代背景

上海的城市空间景观体系经历了一个曲折发展的历程,最早是解放前租借时期和民国时期的建设,形成了外滩、人民广场(跑马场)等著名的城市公共景观资源;解放后经历了很长一段时间的缓增长期,基本停留在“吃老本”的状态。改革开放20多年来,随着工作重点的转移,上海市的城市建设和城市面貌有了很大的改观,特别是20世纪最后的10年,城市面貌更是加速改善,“一年一个样,三年大变样”就是这一阶段变化最直观的写照。城市开发在这个特定历史时期显示出强劲的推动力,在这个时期城市发展呈现出加速趋势,表现在城市规模在人口上的膨胀,在空间上的快速扩张,在空间高度上不断刷新纪录,城市外部形象处于快速的变化

中。快速的大规模的城市建设在迅速改变城市形象的同时也带来了一些负面的效应。最突出的就是城市传统风貌的流失和城市空间环境品质未能保持同步提高。因此,经过近十余年的高速发展,城市建设形态已经由规模规模数量型向品牌质量型转化。为此,城市规划应考虑如何在这大发展的热潮之后提升城市空间环境质量,使城市更具有国际大都市的活力和魅力,成为人与环境协调发展的和谐城市。可以说,做好城市空间景观系统的规划,是可持续发展观和城市“精明增长”战略在城市建设领域的具体体现,有助于处理好人与自然和社会的相互关系。

3. 存在问题

为配合上海市建设现代国际化大都市的目标,长久以来,上海市政府及规划管理部门日渐认识到上海的城市公共空间和城市景观体系提升的必要。特别近年来中心城坚持“双增双减”的工作方针,不断加大城市生态空间和景观建设的投入力度,延中绿地等一批城市公共绿地,外环生态专项建设,黄浦江苏州河沿岸滨河景观带等项目的建设实施,进一步完善了城市生态空间景观,提升了城市形象和国际地位。

但也应该看到由于历史的原因,上海在公共空间和生态景观建设方面还有不少历史欠账,城市快速的发展也会带来一些难以预料的问题:

①上海人均公共绿地、绿地率以及森林覆盖率等方面指标还有较多历史欠账,与上海建设国际化“四个中心”城市以及人与自然和谐发展的目标要求相比仍有距离。

②对于滨河滨江岸线这样重要的带状城市公共空间,由于单个项目特别是沿线企事业单位和房地产开发挤占滨水空间,造成滨水岸线不连续,沿河沿江步行系统无法贯通;

③一些重要的景观控制区域内,如环城路绿带,还有不少违法建设的情况;

④一些重要的景观小品如城市雕塑存在缺乏总体规划、缺少表现展示阵地、缺乏个性和地方特色、缺乏精品力作的问题;

⑤占据户外视觉空间重点内容之一的标识系统和户外广告存在缺乏统一规划,无序设置、高密度设置、粗制滥造、尺度夸张等现象,带来的视觉污染、安全隐患等一系列问题也越来越严重。

4.5.2 规划目标

上海市城市公共空间与景观规划的目标是根据上海市城市发展的总体要求,确定上海市总体的公共空间和景观环境框架体系,全面提升上海城市的空间环境品质,并且建立一种良性的可持续发展机制,使上海的城市形象符合国际化大都市和建设和谐社会的要求。其具体要达到的目标归纳如下:

(1)充分考虑市民在城市外部空间环境中的行为心理规律,研究创造便利、舒适、安逸的城市生活环境;

(2)在充分考虑感官与文化心理对城市纷杂信息的承受能力的基础上,创造有特色、有内涵、可识别、和谐、悦目的城市空间景观品质;

(3)充分利用阳光、气候、动植物、土壤、水体等自然资源要素,结合科学的人工手段,创造健康的生存环境;

(4)重视、保护并传承城市的特色历史文化资源和本土文化特征;

(5)规划并整合城市各环境景观要素,使其具有较好的连贯性、一致性和协同性。

为达到以上目标,同样本着网络化管理的思路,城市公共空间与景观系统的构造,必须也在全市层面解决,因而在总体规划的层面编制了《上海市绿化系统规划》、《上海市中心城公共绿地规划》、《上海市景观水系规划》、《上海市城市森林规划》、《上海市城市雕塑总体规划》,同时抓取有条件的区域将规划切实推进,在分区和控规层面编制了《中环线(浦西段)景观规划》《中心城部分重点地区户外广告规划》和《苏州河滨河景观规划》。

4.5.3 城市空间与景观规划

1. 城市公共绿地规划

(1) 规划背景

绿化是衡量城市文明程度、城市综合服务功能水平的重要标志,是现代城市进步的象征。绿化系统是城市中唯一有生命的基础设施,是城市社会、经济持续发展的重要基础。国内外的实践和经验表明,使城市贴近自然,融入自然,日益成为未来城市绿化发展的主旋律。

为适应城市社会、经济发展的需要,上海的绿化建设经历了由慢到快,由小到大、由量变逐步到质变的发展阶段,形成今天的格局和特点。为了适应城市绿地建设的需要,上海市积极开展上海市绿化系统的专项规划编制工作,先后编制并通过了《上海市绿化系统规划》、《上海市中心城公共绿地规划》和《上海市城市森林规划》等规划。

上海市绿化系统建设经历了 1949~1978 年的缓慢发展阶段和 1986~1998 年的稳定增长阶段后,1998 年以来,进入快速发展阶段。按照“形成以促进人的全面发展为中心的社会发展体系和人与自然较为和谐的生态环境”的要求,上海一直在探索具有时代特征、上海特色的绿化发展之路。围绕改善上海生态环境这个目标,一改以往“见缝插绿”为“规划建绿”,结合大市政建设,旧城改造、污染工厂搬迁等,辟出成片土地建设绿地。按照生态学理论,城乡一体,平面绿化与空间绿化相结合,形成具有特大城市特点的绿化发展之路,城市绿化建设取得突破性进展,城市生态环境质量得到较大改善。到 2005 年,人均公共绿地达到 11 平方米,城市绿化覆盖率达到 37%,已经达到“国家园林城市”的标准。

(2) 存在问题

上海的绿化建设近期虽然取得突破性发展,但与国内外绿化先进城市相比,在人均公共绿地、绿地率以及森林覆盖率等方面仍存在不小差距,特别是与上海建设国际化经济中心城市的目标要求相比,仍有距离。

(3) 上海市公共绿地系统建设的主要对策:

基于上海绿化现状建设情况和存在的主要问题,要大幅度增加绿化,除了在中心城特别是内环线以内地区挖潜增绿外,还要抓住新世纪上海城乡发展的新形势、新机遇,结合农业结构调整,大幅度增加上海的绿化规模和效应,从根本上改善上海的生态环境质量。

(4) 规划目标

根据上海城市总体规划,按照“人与自然和谐”的原则,规划上海城乡一体、各种绿化衔接合理、生态功能完善稳定的市域绿化系统:

①至 2020 年要使全市森林覆盖率达到 30%以上,全市绿化覆盖率达到 35%以上;城市化地区人均公共绿地 10 平方米以上,绿地率达到 30%以上,达到绿化覆盖率 35%以上。

②调整绿地布局,完善绿地类型,科学配置绿地植物群落,提高绿地植物养护水平,丰富各级绿地的生物多样性,提升绿化质量。

(4) 规划内容

根据绿化生态效应最优以及与城市主导风向频率的关系,结合农业产业结构调整,规划集中城市化地区以各级公共绿地为核心,郊区以大型生态林地为主体,以沿“江、河、湖、海、路、岛、城”地区的绿化为网络 and 连接,形成“主体”通过“网络”与“核心”相互作用的市域绿化大循环,市域绿化总体布局为“环、楔、廊、园、林”。使城在林中,人在绿中,为林中上海、绿色上海奠定基础。

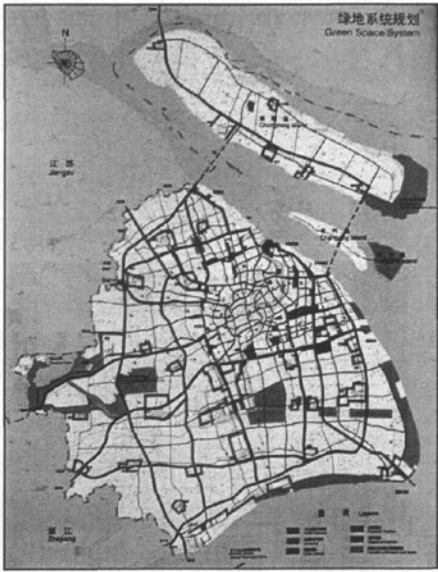


图 4-25 上海城市绿地系统规划

①环——环形绿化

指市域范围内呈环状布置的城市功能性绿带，包括中心城环城绿化和郊区环线绿带，分郊区环绿化和外环绿化。

②楔——楔形绿化

指中心城外围向市中心楔形布置的绿地。将市郊清新自然的空气引入中心城，对缓解中心城热岛效应具有重要作用。

③廊——防护绿廊

为沿城市道路、河道、高压线、铁路线、轨道线以及重要市政管线等纵横布置的防护绿廊，宽度满足专业系统技术要求。

④园——公园绿化

主要指以公园绿地为主的集中绿地。公园绿地是指对公众开放的、可以开展各类户外活动的、规模较大的绿地。规划公园绿地主要有三部分，一是中心城公园绿地，二是近郊公园，三是郊区城镇公园绿地。

⑤林——大型林地

指非城市化地区对生态环境、城市景观、生物多样性保护有直接影响的大片森林绿地，具有城市“绿肺”功能。主要类型有大型片林、生态保护区、旅游风景区和大型林带。

表 4-1 上海市绿化规划面积构成表

类 别	面 积(平方公里)	备 注
环形绿化	242	(环)
楔形绿化	69.22	(楔)
廊形绿化	320	(廊)
公园绿化	221	(园)
大形林地	671.1	(林)
四旁林	622.33	(折算)
合 计	2145.65	

(5) 规划特点

上海绿地系统规划规划是以绿化生态效应为核心，积极构筑城市生态安全体系，塑造城市

良好的绿化景观，其特点可以总结如下：

结合市域城乡规划体系，建设资源节约型、环境友好型城市，促进人与自然和谐发展；

中心城坚持“双增双减”，结合旧区改造，特别是黄浦江、苏州河沿岸地区开发，加快公共绿地建设；郊区积极推进“三个集中”，以生态城镇为发展目标，提高郊区城镇绿化率。

结合市域产业布局调整，结合重大工程项目和重大基础设施建设，推进配套绿化建设，

结合自然保护区、风景名胜区和滩涂湿地，有计划地造林增绿。

2. 城市景观水系规划

(1) 规划背景

水是生命的源泉、文明的摇篮、经济的命脉，上海和世界上很多著名的大都市一样依水而建、因水而兴。巴黎、伦敦、悉尼等从上世纪 60、70 年代就开始了大规模滨水地区的改造和功能开发，对发掘历史文化内涵、改善人居、提升城市形象起到了重要作用；从国内城市发展的动态来看城市功能开发越来越注重生态和水环境的治理，滨水景观建设已经成为城市发展的新亮点和动力。

上海河网密布水资源充沛，具有明显的江南水乡特征。做好水的文章、营造水体景观对城市经济社会发展具有重要意义。上海近年来在两轮“环保三年行动计划”的推动下，城市绿化和水环境面貌明显改善，为进一步的工作奠定了良好的基础。在筹办世博会、加快建设“四个中心”的新形势下，根据总体规划的要求编制水景规划，引导滨水地区有序开发对于提升滨水地带的土地资源价值、促进水上旅游、游艇业等滨水现代服务业具有重要意义。

自 2002 年 1 月起，市水务局和市规划局联合组织开展了景观水系规划编制工作。规划依据城市总体规划，借鉴了国外先进经验，重点协调了内河航运、绿地、旅游、防汛、污水等相关专业的衔接

(2) 规划内容

①基本概念

景观水系规划所研究的景观水系，是指满足防汛排涝、调节水质、内河航运等基本功能，系统协调“水、岸、绿、船、桥、房”等控制要素，突出滨水景观、旅游休闲等功能的重点水系。规划的功能定位可以归纳为：“增强防汛排涝，保障城市安全；加强引清调水，改善内河水质；改善城市景观，促进水上旅游；提升休闲品位，发展相关产业”。

②规划总体框架

以黄浦江两岸开发、苏州河综合治理为重点，以市域中小河道整治为基础，充分利用现有水系，市区突出亲水和文化，郊区体现自然和生态，通过治水治岸、添绿添景，构建“一纵、一横、四环、五廊、六湖”相互沟通、各具特色的景观水系框架，打造“水清、岸绿、景美、游畅”的东方水都新景观。

一纵——指黄浦江由紫竹园至吴淞口长约 55 公里的纵向黄金轴线；

一横——指苏州河由黄浦江至外环西河长约 21 公里的横向主轴；

四环——指西环、东环、外环和崇明寰岛河四条环状水系；

五廊——以通江、达海、连湖、串景为目标，重点打造水系条件较好的大治河、金汇港、淀浦河、油墩港、川杨河等五条景观走廊；

六湖——在现有的淀山湖、滴水湖、明珠湖、北湖的基础上，规划新建东滩湖、金山湖两个大中型人工湖泊，开发湖泊的防汛调蓄、生态景观、度假旅游等功能。

③近期建设规划

围绕世博会筹办，在继续推进黄浦江两岸开发、苏州河环境综合整治的同时，结合相关专业规划和区域发展的实施，近期重点启动建设“一纵、一横、三环、三廊”的部分景观水系的建设。



图 4-26 上海景观水系规划示意图

(3) 规划特点

规划紧扣水系的“景观”两字，总结并提出了一个新概念——东方水都。规划开发和凸现水资源的其它主要功能，包括文化、旅游、交通、商业等，使水系活起来，通过水环、路环、绿环、商业环、文化旅游环五环联动，打造“东方水都”新景观。

规划注重城乡统筹。提出了中心城区突出亲水和文化，郊区体现自然和生态的构想，系统协调“水、岸、绿、船、桥、房”等控制要素，在满足防汛排涝、引注调水、内河航运等功能的前提下，强调了滨水景观、休闲旅游等功能的补充，力求挖掘和展示水的潜力和魅力。

景观水系规划注重规划衔接，具有较强操作性。体现在规划落实了总体规划的要求，加强了与内河交通运输、绿地、旅游、防汛、污水等相关专业的衔接。其规划形成的“蓝网”系统，是网络化管理体制的又一体现，利于在分区和控制性详细规划（修编）阶段翻译成城市“蓝线”加以控制。

3. 城市雕塑总体规划

城市雕塑是综合反映城市社会、经济、文化的一种艺术表现形式，是体现城市形象和文化品位、美化城市空间环境、培育塑造城市精神的重要载体。我们很容易联想到代表纽约金融中心城市形象的华尔街铜牛雕塑、著名的“尿童”雕塑形象甚至与布鲁塞尔城市一样知名，可见成功的城市雕塑对城市的形象具有难以估量的隐性价值。

(1) 规划背景

上海历来重视城市雕塑的建设，1996年上海市政府即颁布了《上海市城市雕塑管理实施办法》，进一步规范了上海市城市雕塑建设的原则和工作内容。经过近十年的建设，产生了不少优秀作品，例如90年代外滩改造时树立的陈毅塑像、陆家嘴世纪大道的“日晷”等，但经我们考量，上海城市雕塑整体建设还存在一些不足：

①缺少总体规划，目前的雕塑空间布局分散，缺乏整体构思，在城市重要公共空间依然缺少雕塑；

②缺少雕塑阵地，现有雕塑往往以补白式为主，缺少专门为雕塑设立的场地和周边的环境配套；

③缺少地域个性,从题材到形象的设计,没有很好反映地域历史文化特征和城市精神;

④缺少精品力作,离国际化大都市形象相去甚远,缺少具代表性的标志性雕塑。

在全面建设国际化大都市的今天,高起点规划、构建具有上海特点的大都市公共雕塑艺术格局,高水平描绘、建设新世纪上海城市雕塑新形象的主、客观条件已经成熟,特别是2010年世博会的召开,是上海城市空间形象发展的新机遇,也为上海城市雕塑的发展提供了前所未有的巨大空间和舞台。

《上海市城市雕塑总体规划》是上海市规划局在上海市城市总体规划的框架下,综合考虑上海城市空间布局、历史文化、绿化、旅游、城镇交通和社区网络系统,在协调各类专业规划的基础上编制而成的,于2004年七月通过上海市人民政府批准实施。本规划是指导上海市雕塑发展和建设的法定性文件,也是实施城市雕塑建设、城市雕塑管理的基本依据,用以指导城市雕塑所涉及的城市公共空间的规划、设计以及城市雕塑的选址、策划和实施管理。

(2) 规划目标

上海雕塑总体规划以:塑造上海城市形象与城市品牌战略;树立上海城市文脉,激活城市文化资本;体现东方化的城市本质为理念。规划的目标包括:

①根据上海市城市发展总体要求和空间景观总体意向,确定城市雕塑空间分布形态,发挥城市雕塑的审美引导与文化标志作用。通过城市雕塑建设来提升上海城市生活和居住的空间环境品质;

②建立城市雕塑活动的国际平台,完善城市雕塑创作制度,形成科学有效的雕塑建设与管理运作机制,使上海城市雕塑与国际化大都市形象相匹配;

③至2020年建成重要城市景观雕塑100座,城雕集中展示区域50片,以及包括居住区、工厂企业及街头雕塑小品在内的雕塑5000座,逐步形成若干座体现上海城市形象的标志性雕塑。

(3) 规划内容

借鉴国内外城市雕塑发展的经验,分析上海城市雕塑的现状和存在问题,规划提出了总体规划的理念、目标与原则、总体布局、近中期目标和实施机制等内容。

①空间结构

规划以确定重点地区雕塑布局为主,一般地区、居住区及工厂企事业单位内的雕塑结合地区环境特色予以布置。重点地区雕塑的规划布局同样分为中心城与郊区两个层面。

②空间布局

“一纵”:黄浦江滨江景观轴

黄浦江两岸雕塑景观体系应结合黄浦江两岸用地调整和功能开发予以布置,结合沿线林地、绿地和开放空间,建立滨江重要雕塑景观区、序列雕塑景观节点和从腹地引向江边的雕塑景观带。

“两横”:苏州河滨河景观轴和延安路世纪大道东西向城市景观轴

苏州河沿岸雕塑景观体系要结合苏州河滨河公共空间予以布局,通过雕塑景观进一步挖掘苏州河两岸自然与人文历史景观,丰富城市空间景观,传承百年上海城市文脉。

延安路高架及其延伸线沿线为城市景观干线,西起青浦大观园,东至浦东机场,延安路沿线雕塑景观体系结合高架道路两侧开放空间展开,将延安路高架道路塑造成一条东西贯穿市中心的绿色雕塑景观廊道。

“三环”:沿内环、中环、外环三条交通环的景观圈。

“多心”:商务区、市级商业中心及副中心、历史文化风貌区及大型生态绿地等重点区域、重要节点雕塑景观体系公共活动中心雕塑景观结合不同公共活动区域的空间特征和活动类型予以布置。

创建历史文化风貌区和历史文化名镇雕塑景观需要妥善处理保护与发展、保留与开发的关系,传承延续城市文脉,提升城市文化品格,打造当代城市文化理念。

产业区雕塑景观结合地区产业特色，突出时代型、象征型主题特征。

郊区城镇雕塑景观结合地方文化特征、功能定位、经济基础、生活方式和特定的环境优势予以展开，重点是城市发展轴上的重点城镇，包括新城和郊区城镇，通过雕塑景观的塑造，按照特定的环境优势发挥地方特色风貌。

③空间组成

雕塑景观区：包括商务区雕塑空间景观、市级商业中心及副中心雕塑空间景观、历史文化风貌区雕塑空间景观、特色居住片区雕塑空间景观、郊区新城和特色城镇雕塑空间景观。

雕塑景观带：包括城市发展轴雕塑空间景观、滨江（河）景观带雕塑空间景观及道路沿线景观带雕塑空间景观。

雕塑景观节点：包括大中型绿地广场雕塑空间景观、重要道路交叉口和道路转折点雕塑空间景观、过江（河）桥梁雕塑空间景观、城市对外交通门户雕塑空间景观。

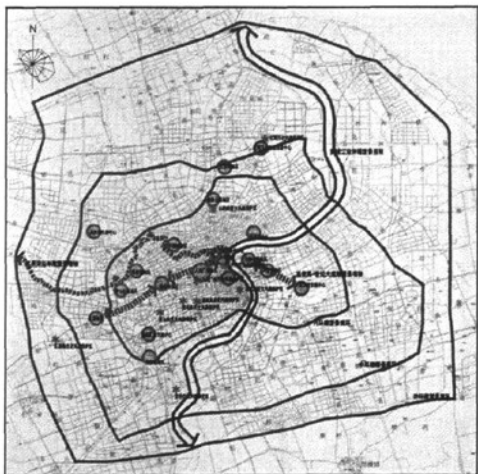


图 4-27 上海城市雕塑总体规划图

（4）规划特点

规划的编制对整合城市雕塑布局、展示城市文化推广公共艺术都有着十分显著的现实推动作用：

规划体现出“三个更加注重”：题材更加注重城市历史文脉；创作更加注重具象为主、抽象为辅的原则；建设更加注重于周边环境相协调。规划强化上海城市雕塑空间布局景观的公众性和开放度，提升公众的审美情趣。该规划为创造出一批能代表上海时代特色和城市魅力的标志性雕塑景观提供了表现舞台和空间。

4. 城市户外广告设施规划

户外广告是大众传播媒体的重要内容和城市空间景观的重要组成，也是城市形象、城市文明和城市生活品质的反映。但由于广告本身具有较浓重的商业利益背景，在市场经济背景下，缺乏有效管理与控制，很容易导致失控与泛滥，给城市的空间景观造成负面影响，成为社会的新污染源，这在国外发达城市都是有很多经验教训的。上海在快速发展经济，积极建设“三个中心”和“两型社会”，特别是积极树立现代化国际大都市形象的今天，尤其需要规划好城市的户外广告设施和标识体系。

（1）规划背景

编制《城市户外广告设施规划》是为了规范和加强上海市的户外广告的设置规划和管理，更好地贯彻《中华人民共和国广告法》和《上海市户外广告设置规划和管理办法》、《户外广告

设施设置技术规范》，建构一套科学、合理、反映上海广告行业发展特点的规划框架，是对广告进行规划管理的基础。上海市中心城范围较大，各城区功能定位差异较大，交通条件不同，风貌景观也各具特色，以一般技术规范规划管理，显然不能与适应，结合市政府对“三高”³⁶广告的整治工作，2005年上海市编制了《上海市中心城部分重点地区户外广告设施规划》对中心城重点地区（人民广场、黄浦江两岸、南北高架沿线、内环线沿线地区）进行户外广告规划编制，为这些地区户外广告设施的设置、设计、管理提供可操作的依据。

（2）规划目标

规划贯彻美观性、功能性、安全性、有序管理四项原则，提出景观性、示范性、操作性三项目标。

景观性目标——倡导与环境相协调、相融合的富有美感的户外广告，突出上海特色，使广告成为构成上海城市景观的一道风景线，以建设与上海国际化大都市的地位相适应的城市形象。

示范性目标——以本次规划为契机，对广告规划框架、成果体系进行研究，形成科学合理、可操作的、具有一定示范性工作思路和工作方法。

操作性目标——建立一套具有实际可操作性的户外广告控制要素体系，为广告行政职能部门的管理与执法、相关规范的修订提供依据和参考。

（3）规划内容

规划包括结构性规划和详细规划两个部分，中心城范围的结构性规划，以地区定位、道路交通区位、公共活动中心规划、绿地规划、历史风貌保护区、景观规划等要素为依据，划分控制方法、力度不同的区域，提出相关控制原则。

详细规划根据上海市的特点，规划划分严格控制区、适度控制区、一般控制区、展示区等四种区域。

严格控制区内严禁设置建筑屋顶广告，严格控制其他广告的设置，主要分布在行政中心、城市重要景观节点、大型城市公共绿地及部分历史风貌保护区；适度控制区内控制建筑屋顶、墙面广告的设置，适当设置其他广告，主要分布在市级文化体育中心、高架路主干道沿线、滨水地区，这些地区必须编制相应规划以指导管理、设计；一般控制区是以技术规范为依据进行控制的地区，除去严格控制区、适度控制区和展示区，中心城内大部分地区为一般控制区；展示区则鼓励设置各类广告，主要分布在市级商业中心、专业中心、地区级商业中心所在地区，这些地区必须编制相应规划以指导管理、设计。

详细规划以结构规划为依据，对严格控制区、适度控制区和展示区内各类广告深化确定控制要素体系，包括布局、位置、形式、尺度、间距、密度等。

（4）规划特点

规划按照公益性、商业性和指示性等分类，对户外广告进行了细致而周密的调研和分析，按分区控制的原则对户外广告的设置位置、尺寸、结构形式、控制要求等进行了详尽的规定，并以文本和具体图则形式加以明确规定。

规划强化了各类城市元素的整合，促成城市空间资源的集约化利用，对破坏城市重要外部公共空间的广告提出了集中整治方略，提升了城市公共空间的环境品质。规划的编制实施为广告管理立法创造基础，促成城市空间景观系统管理走上法制化轨道。

³⁶ “三高”：高架、高层、高炮。

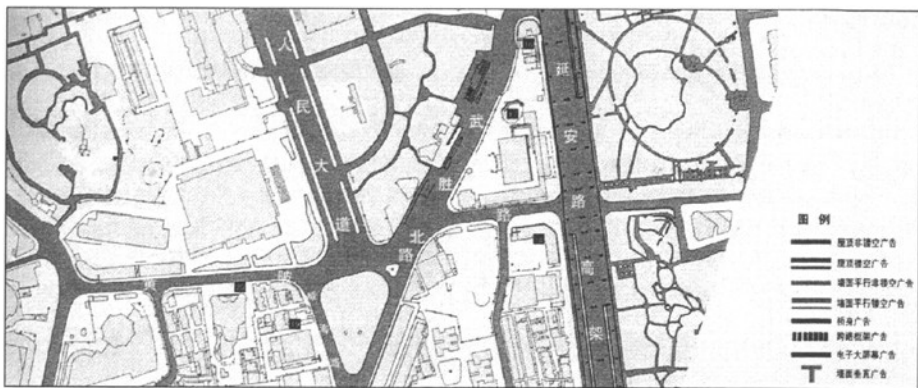


图 4-28 人民广场地区建筑广告（黄陂北路段）规划图

4.5.4 综合评述

近几年的上海城市公共空间与景观规划的编制和操作，同样是在全市范围整体展开，并在重点区域试点突破。从已经编制的规划来看，有的是在总体规划层面构建了覆盖全市的系统网络，有的则在控规层面做到了具体落地。使得上海城市公共空间的环境质量和景观质量都有了持续的改善，突出体现在城市绿化水平、人均绿地率都有了较大提高，黄浦江、苏州河滨河岸线随着改造和整治工作的深入逐渐联系成带，城市雕塑体系建设成就显著，城市户外广告开始纳入统一规划分步整治的范围。

4.6 上海城市地下空间利用规划

城市的发展与土地等资源的矛盾是贯穿城市发展始终的基本矛盾。当城市发展受到城市土地资源限制时，城市发展应更多的寻求土地资源集约化的利用途径，开发城市地下空间，立体化利用城市的土地资源是特大型城市发展的必然选择。1982 年联合国自然资源委员会就指出：地下空间是人类潜在的和丰富的自然资源。

上海在全力建设国际化大都市的过程中，也不可避免的遇到土地资源日渐稀缺的问题，也面临着中心城地上开发密度高、城市道路交通压力大、原有的市政基础设施面临改造等挑战，因而对地下空间的开发也一直在摸索和实践中。上海正在积极筹办 2010 年世博会，大力推进轨道交通等设施建设，为上海开发利用城市地下空间提供了重要契机。由上海市规划局和上海市建设和管理委员会共同组织联合民防、交通等部门，于 2005 年 1 月编制完成了《上海市地下空间综合利用概念规划》（以下简称《地下空间概念规划》）并经市政府批准。这是上海对地下空间综合利用开发的一次积极探索，也是对未来地下空间利用开发建设、规划和管理提供指导依据的基础性文件。

4.6.1 规划背景

1. 时代背景

国内外地下空间开发利用的实践证明，当人均 GDP 超过 3000 美元，城市就已经具备了大规模开发利用地下空间资源的经济基础，而上海的人均 GDP 早已突破了 8000 美元，城市地下空间的开发利用具备了一定的经济基础。

上海地下空间的利用是充分利用土地资源，促进城市健康、持续发展的需求，总结下来，

其必要性主要有以下几点：

(1) 城市交通系统发展的要求

通过地下空间的开发利用，建设以地铁等大容量快速轨道交通系统为主体的综合交通系统，是实现上海国际化大都市城市现代化交通系统的有效途径。

(2) 市政设施扩容的要求

随着城市建设的不断发展，道路地下管线敷设的空间容量已趋饱和，敷设的难度与管线间的相互干扰也越来越大。发展集约化的共同沟建设模式已成为市政管线建设的有效手段。此外，在用地紧缺的上海中心城区，亦需要利用地下空间安排市政站点设施。

(3) 城市环境改善的要求

在“双增双减”的要求下，必须增加城市中的绿地面积以改善城市生态环境、减小污染，从而建立人与自然和谐发展的城市生态系统。因此，就需要把能够建在地下的设施尽可能建到地下去，留出地面供绿化使用。

(4) 城市历史文化遗产保护的要求

现代基础设施和交通设施的建设是城市发展的必然，通过地下空间的开发可以作为上海在历史街区维持传统城市风貌和历史建筑保护的重要手段。

(5) 民防工程的要求

利用城市地下空间进一步加强民防工程建设仍然是历史赋予的重要任务。

2. 发展状况

地下空间的开发利用是通过在地层空间的有序开发和合理利用，满足城市发展的需求，主要包括地下交通、市政、民防以及公共设施等。

地下空间开发规划是城市规划的一个重要专业系统规划，是城市的一项重要基础设施规划，同时地下空间开发规划也是提高城市资源利用效率的主要措施。

城市地下空间开发利用与城市经济、城市化发展水平密切相关。在地下空间开发利用的初级阶段，以建设城市基础设施为主；在基础设施基本满足城市发展需要的前提下，逐步开发有人活动的地下空间；在地下空间开发利用的高级层次，“人在地上，车在地下”、“人在地上，物在地下”、“人的短时间活动在地下，长时间活动在地面”，实现建设人工环境和自然环境充分协调的城市环境发展目标。

20 世纪 80 年代以后，为建设人与自然充分协调的城市环境，发达国家开始对影响城市环境的工程设施（如穿越城市中心的高架道路、铁路、污水处理设施）利用地下空间建设，如美国波士顿将高架道路拆除改为绿地，并在其下建设地下道路，这些都是成功的实例，对地下空间的开发利用呈现综合化、规模化、集约化、深层化和一体化的趋势。

(1) 综合化主要体现在各专业系统之间的统筹考虑、整合设置，实现功能上的协调和空间上的综合利用；

(2) 规模化主要体现在某些城市的重点地区地下空间开发形成相当的规模，成为城市功能空间的重要组成部分；

(3) 集约化主要体现在地上空间的各项设施集约设置，高效利用有限的地下空间资源；

(4) 深层化主要体现在随着功能的衍伸、规模的扩大，国外某些大城市的地下空间开发有向地下深层拓展趋势；

(5) 一体化主要体现在通过整体开发，实现城市地上、地下空间功能协调互补，一体发展。

3. 现状分析与评价

上海市地下空间的开发利用在全国起步较早，但发展较缓慢，类型也较单一。上世纪 90 年代以来，随着中心城大规模的旧城改造和新区建设，特别是地铁建设的大力推进，上海的地下

空间开发已形成了一定的规模,类型也逐渐多样化。包括有地下建筑物、地下铁路、人行地下通道、车行地下通道、地下公共停车库、各类市政管线、地下半地下水库、半地下泵站、共同沟等。

综合起来,上海地下空间开发利用还存在着以下问题:

①需进一步增强对城市地下空间综合利用的认识。地下空间是城市重要的空间资源,缺乏系统的规划引导,不利于形成集约、高效、有序的开发;

②需进一步完善地下空间开发利用的机制,目前相关的投资收益机制还未形成良性循环,地下空间有偿使用和激励制尚未建立;

③需进一步健全有关地下开发利用的法规、标准,形成协调、完善的管理机制,制定专门的法律法规和技术规范;

④需进一步加强对地下空间开发利用的科研力度。上海市地下浅层的软土地基对地下空间建设而言技术要求高、成本也相对较高。

4.6.2 规划目标

上海的城市地下空间利用规划要以建设“四个中心”的现代化国际大都市为目标,体现土地资源集约利用的理念,使地下空间真正成为城市空间资源的重要组成部分,纳入城市系统进行综合配置利用,以此切实解决城市发展过程中所产生的交通、土地、环境以及基础设施等问题。逐步建立、健全相关法律、规范体系,建立高效、长效管理机制,积极探索和推进建立有偿使用机制,将地下空间开发建设纳入系统化、规范化、法制化轨道。

规划到2010年,配合世博会的举办,在城市的重点地区建设一批骨干性的地下空间工程,逐步形成城市地下空间开发利用良性运行的初步框架。到2020年,实现对城市地下空间全面、充分、高效的利用,形成城市地上、地下空间功能协调一体、开发机制健全完善、运行管理规范有序的良好局面。

4.6.3 规划内容

规划按照中心城与郊区的区别,分别从总体层面确立了规划的框架,然后在控制性详细规划的层面制定了地下空间开发的详细控制导则。

(1) 规划确定了地下开发的总体布局结构

市中心以人民广场为核心,地下空间的开发以规模、深层次开发为主,有点及面,和邻近地区地下空间的开发建设形成整体。

中央商务区、城市副中心和地区中心,包括外滩、陆家嘴、徐家汇、五角场、花木、真如、静安寺等中心城内交通、人流、物流的重要节点,地下空间开发应充分结合轨道交通建设、发挥地区特点,促使地上、地下协调发展。

郊区地下空间开发主要集中在新城。要充分利用新城良好的建设条件,结合轨道交通换乘枢纽、人防工程的建设,结合地区公共活动中心的建设,为地下空间的发展留有余地。

(2) 规划制定了地下空间纵向分层导则和专项系统规划导则

其中专项系统规划导则将地下设施分为地下交通设施(含轨道交通、地下换乘枢纽、地下立交与地下道路、地下停车场)和地下市政设施(含市政管道、共同沟、地下市政场站设施)两大专项,分别制定详细的专项系统规划导则,明确规划设想和规划要求。

①地下交通设施

• 轨道交通和换乘枢纽

轨道交通作为上海覆盖面最广、规模最大的地下交通系统,在城市地下空间开发中占有重要的地位。

根据规划,上海中心城轨道交通线路基本敷设在地下。在中心城范围内,规划16座地下三线以上换乘枢纽,66座地下两线换乘枢纽。

以地铁车站为核心,使周围各类相关设施互相连接,形成与地上协调的,以交通功能为主导的地下综合公共活动空间,注重利用地铁出入口与人行过街通道相结合,完善地区地下人行系统,改善地面交通环境。对于地下通道,在确保地下功能空间的网络连通的基础上,实现人、车交通分流。

地下换乘枢纽的规划建设,要结合地区交通需求和周边地区的交通承载力,合理确定枢纽中各类交通设施(包括机动车和非机动车停车场、换乘大厅和通道等)的规模和组合设置方式,处理好各交通系统间的衔接关系,优化设计人行活动空间。

- 地下立交和地下道路

地下立交和地下道路对于缓解道路交通拥堵、保护城市风貌景观具有积极的作用。从景观环境要求考虑,在市中心重要的道路交叉口、重要干路与铁路的交叉口要增设地下立交设施。

此外,规划要保留城市地下道路空间资源,在城市历史文化风貌保护区和重要景观区可考虑建设地下道路,如外滩地区等;在未来的中心城南北向交通走廊和主要对外交通出入通道,也可考虑采用地下道路的形式。

- 地下停车场

地下停车场是静态交通系统的重要组成部分。在城市各类公共活动中心和和其他机动车停车需求大、城市用地紧张的地区应建设地下停车设施。大型地下停车场的建设,要合理布局和控制规模,建设前要进行交通影响评估。在轨道交通站附近的地下停车场设施,应考虑和地下站厅的联通,方便换乘,提高交通出行效率。在特定的城市功能区,如高层建筑密集区,独立的地下车库应通过地下道路整合成系统的地下车库群。

②地下市政设施

- 市政管线

由于城市道路下的地下空间资源有限,使得管线敷设的空间容量日趋饱和,管线扩容、增设的难度与管线间的相互干扰也越来越大,提高城市管线建设的集约化日益迫切,建设地下管线共同沟是较好的解决方法。共同沟大致可分为干线共同沟、支线共同沟、专业线缆沟三种类型。

- 地下市政场站设施

在城市各类公共活动中心,黄浦江和苏州河沿岸地区以及其他城市用地紧张、景观环境要求较高的地区,可以结合绿地、高层建筑等建设地下或半地下市政设施。适合地理的市政场站设施,包括变电站、污水泵站、垃圾中转站、水库、雨水调蓄池和有关防灾减灾设施等。市中心独立建设的变电站,原则上布置在地下;地下设施的出地面部分,应与地面环境相协调。



图 4-29 上海市地下空间中近期建设规划示意图

4.6.4 规划评述

上海市地下空间综合利用规划是总体层面的专业系统规划，其总体思想体现了城市地下空间合理、有序开发、可持续发展的理念，将城市总体规划开发地下空间的指导思想具体化、专业化。规划借鉴了国外先进城市的建设经验，结合上海实际，在城市地下空间开发总体布局的基础上，把地下空间分为若干子系统，并分别提出规划指导意见，制定了各子系统的专项规划导则。规划引进分层思想，制定优先原则，近远结合，提出了上海近中期地下空间建设的重点，对上海近期地下空间开发和在控制性详细规划中增加地下开发控制导则具有权威的指导作用。

上海市地下空间开发和综合利用还处于起步阶段，已经在部分地区取得了初步成效。轨道交通一号线、二号线、四号线、八号线有大部分在地下运行，承担了超过了 25% 的公共交通流量，并且在主要的换乘中心与地下地面商业等公共设施结合，形成初具规模的交通换乘综合体。地下空间开发规划的编制，无疑是为上海未来在地下空间资源开发利用方面提供了一个纲领性文件，使得各系统在地下空间利用上得以整合，改变以往各自为政的局面。其积极作用可以归结如下：

(1) 地下空间开发规划的顺利实施，是高效集约利用土地资源的有效形式，有助于缓解上海中心城区土地资源稀缺的矛盾，也为上海中心城“增加绿地、增加公共空间”全面提升城市环境品质提供了保障；

(2) 上海作为特大型城市，通过轨道交通解决交通难题已经是必然趋势，地下空间的综合开发，为轨道交通网络的顺利实施，提供了强有力的支撑，其最大意义在于有助于优化城市空间结构，通过疏导人口调整城市布局结构，从而最终达到城乡一体的生态型城市；

(3) 地下空间的开发，特别是地下换乘枢纽与地下商业等功能的结合，将建成一批地下、地面、地上三位一体的城市公共中心，以高效、便捷、活力为主要特征，提升大都市的城市功

能和环境品质；

（4）通过地下空间科学组织市政基础设施，是城市肌体健康运转的基础保障，同时人防工程的合理利用与完整体系的建立，也是城市发展的坚强后盾。

第5章 上海市专业系统规划的经验 and 启示

5.1 上海市专业系统规划的反思

通过前一章对上海已经编制的专业系统规划的梳理和较为全面的介绍评析,基本上对上海市专业系统规划已经做的工作有了一个较为清晰的轮廓。从上海市已经编制的规划来看,不论是从其专业涵盖面来看,还是从每个单项本身的层面来看,并没有完全涵盖城市建设所涉及的每一个专业项目,可以说,上海市专业系统规划是结合了上海市大城市建设实践本身的特点,在规划建设实践中创新发展而来的一类规划,某些专业规划是在规划实施过程中遇到了问题后,按需而生,并逐渐纳入整个专业系统范畴。因而我们不得不进行如下思索:城市规模过大的对城市规划带来新的挑战 and 城市规划体系如何形成一种“自愈”机制。

5.1.1 特大城市对规划带来的挑战

城市规划作为一项复杂的系统工程,在实践过程中必然会遇到各种各样的问题和挑战。通过前面章节的论述,已经将上海作为特大规模城市在城市规划中遇到的问题分别有所阐述,先在此做以总结。

1. 城市规划编制阶段的挑战

上海作为特大型城市,城市肌体的内涵和外延都十分深远,城市总体规划必然造成城市总体规划无法面面俱到而走向更为战略和宏观,即便是分区规划也是如此;同时直接指导建设实施的控制性详细规划依然需要十分明确具体的控制导则,造成这两个层次的衔接不畅与脱节。因而增加中间环节的规划显得十分必要和紧迫。

2. 城市规划管理面临的挑战

多次提到,城市规模的巨大会导致规划局作为城市规划管理部门的权威和地位受到挑战,大量的平级管理部门同时也在或多或少的分享管理规划的权力。这也是由于城市规模过大,专业划分更细导致的必然结果,因而需要规划局适时转变角色。

3. 城市规划实施中面临的挑战

上海的实践表明城市规划在实施过程中,由于城市的快速发展,规划的预见性受到巨大挑战,特大城市,由于系统更为错综复杂而使得总体规划的编制时间过长,审批工作繁琐,从而导致了规划周期较长而难以适应城市飞速发展的需要;而详细规划更是如此,加上编制主体的多元,上海各区控制性详细规划编制难以同步和全覆盖,更难以适应开发建设的需要,经常陷于被重大项目追着局部小修小改的尴尬境地。

5.1.2 城市规划系统的“自愈”机制

城市规划作为一个复杂的巨系统,在上海这样的特大城市得到了淋漓尽致的体现。当系统的运转遇到了上述的问题,或者说出现了“漏洞”,应当为系统打上“补丁”,城市规划是一个有人为参与的系统,因而具有某些有机系统的特征,即通过人为的干预修正,使系统形成一种“自愈”的应变机制。上海市的专业系统规划就是这种“自愈”机制的产物。例如应对总体规划与详细规划的脱节,上海规划局将总体规划导向战略和宏观,不用来直接指导建设,而将其中专项规划剥离出来,整合各职能部门专门编制,在横向规划分类中增加了“专业系统规划”

这个特殊的规划层次,以弥补总规上位后留下的空间,同时方便各区、各规划单元在编制控制性详细规划时得到较为系统的“网格化”了的专业系统数据支撑。规划局在这个过程中转变了角色,变“蓝图”管理为“协调”管理,发挥规划局的综合平衡能力。组织协调好各职能部门,按需编制相应层次的专业系统规划,以满足全市统筹管理的需要,并能科学的指导项目实施。

5.2 上海市专业系统规划的特点

由此我们知道上海特大城市的特点决定了需要增加专业系统规划这个有效的联系纽带。以上海市的操作经验来看,规划局转变角色,由“操盘手”转变成“协调员”,充分发挥自身的综合平衡能力,将这些相关部门联合组织起来,联合编制各专业的行动规划,在规划中协调好各方利益和矛盾,明确职责和权限。通常,由于专业职能部门的介入,使得规划的专业性大大加强,从而更利于总体规划的具体落实,所以可以说是总体规划具体在各专业部门的行动计划,其实施性和专业性都是总体规划内的专项规划所远不能企及的。

上海市专业系统规划的特点,从系统学的角度总结下来具有以下特点:

1. 整体性与综合性——与城市总体规划紧密结合

上海市专业系统规划紧扣城市总体规划,是总体规划在各专业领域的延伸与细化。做为城市总体规划向各专业部门的延伸,它必须具有完整的专业覆盖面,同时各专业系统内部也必须具备整体和完整的子系统特色。首先,专业系统整体的完整体现在该类规划必须将城市总体规划实施过程中涉及的各个专项纳入体系,当然由于城市建设的不同阶段和城市财力和资源的有限,专业子系统所暴露出来的问题的程度和紧迫性都将不同,这就需要规划管理职能部门统筹协调,调动有限的资源,优先解决最为紧迫的矛盾面,因而整体性不代表工作会激进式的全面铺开,而通常是“集中力量逐项突破”的模式,上海的专业系统规划到目前为止已经编制的主要为住房、保护、交通、公共服务设施、空间景观和城市资源六大类,这是目前发展阶段亟待解决的六个子项,随着城市建设的不断发展,矛盾会不断转移,新的子专项会逐渐加入完善到这个体系来。其次,整体性与综合性同样体现在各子系统内部,通过我们的研究发现,上海市各专业系统内部,其规划层次虽然体系完整,但编制过程也绝对不是一蹴而就的,也是抓住了各专项矛盾的主要面逐项逐层推进的,例如公共服务设施体系的建设,首先重点解决的是公厕、菜市场布局等基本民生问题,然后才是博物馆布局等提升生活质量和城市品位的课题。

2. 层次性与结构性——规划纵向体系结构分明

上海市城市总体规划明确了上海市规划体系五个纵向层次和中心城与郊区两大体系的分类,从专业系统规划来看,每个专项都遵循了这个框架原则。例如上海市住房系统规划,首先是一个全市域范围的相当于全市总体层面的上海市住房建设规划(2006-2010),在此基础上,中心城有各区的住房产业规划、中低价普通商品房规划、和旧区改造规划等分区到详细规划层面的规划;在郊区有个区县的新城住房规划、与中心城旧区建设对应的“搭桥”基地规划和对应市区重大项目的配套基地规划。这些规划互相间具有紧密的关联,中心城“双增双减”需要郊区建设“三个集中”大力配合。由于上海市城市规模的十分巨大,总体规划在具体实施的时候,各专业系统需要更进一步、更专业的行动指导。总体规划为专业规划提供了总体框架和模板,专业规划依据总体规划的原则和精神在自身领域细化并指导控规等实施规划,二者紧密结合,在纵向分类上具有相同的结构,在横向分类体系上是一种直接的从属关系。

3. 动态性——结合城市建设的实际需要

虽说城市的专业系统规划是特大城市建设过程中一个重要的创新领域,但是由于城市规划与建设是一个持续不断的工作过程,具有明显的系统动态特征,因而专业系统规划也不可避免伴随城市建设进程进行动态调整。因为城市建设中所暴露出来主要矛盾是随城市不同的发展阶

段不断变化的。就上海市目前的发展阶段来说,由于城市建设市民收入水平处于一个快速增长阶段,对生活品质的改善成为主要需求,这就导致了居住、出行条件、公园绿地的需求增长,因而专门编制住房建设规划、综合交通规划、绿地系统规划就成为了本阶段规划推进的主要专项规划和实施重点。当然,随着城市建设的逐步推进每个专项的工作也会逐步深入,这就需要在每个专业系统规划内部建立动态、层次分明由总(规)及详(规)的动态工作程序,同时其它在初期紧迫性不太明显的专业子项,其规划和建设也会逐渐提上日程。所以不论从各专业系统之间还是各自内部来说,都具有系统的动态性,是一个随着城市建设进程的推进,不断深入、完善的动态过程。

3. 联系性——各专业系统之间具有很强的关联性

上海市的专业系统规划,之所以称之为“系统”,是因为前面所阐述之“系统”的特征十分明显,即各元素之间的关联度非常之高。一方面,从规划的编制部门来看,本身就是相互关联的,例如土地部门、住房局、市交通局等,参与了多数规划的编制与关系协调;另一方面,各专业之间具有十分紧密的关联度,例如公共服务设施就涉及了交通、公共空间景观、地下空间等规划的内容;交通规划更是紧密关系到各个专项的规划布局,光轨道交通网络布局就影响到全市住房体系的格局、公共服务设施布点、地下空间资源开发等其他专业系统。因而,各专业系统规划作为一个系统绝对不是孤立和静止的,每个专业在编制规划的同时,都要遵循到其它已经编制专业系统的规划的规划要则,如果有所交叉,必须反馈到其他相关部门,进行联动修编,从而避免不必要的实施冲突和矛盾。

5.3 上海市专业系统规划展望

随着上海市总体规划的逐步实施推进,专业系统规划作为实施性和衔接性很强的新生规划门类也将不断地完善和推进,可以想见随着城市现代化进程的不断深入和建设实践的推进,一些新的专业系统规划会逐步被推上编制和实施的日程,例如城市噪声控制规划、城市空气质量控制规划等环境质量相关规划以及城市旅游规划等。在各专业系统内部,目前的工作也远没有做到全面系统的标准,需要逐步完善和与时俱进的修编,许多子项在解决了有和无的问题后就要解决量与质的问题,例如城市公共空间人性化设施的推进、绿地景观的美学改造,景观水系梳理完成后,硬件环境改善的下一步就需要做软环境的文章,例如编制游艇设施等水上娱乐项目的规划,而作为以建设国际化大都市为目标的上海,这些都是可以预见的必然。一些政策性较强的专业系统,例如住房建设规划,也必然会随着国家的住房政策和操作实践经验作不断地调整和完善。

5.4 对其他特大城市专业系统规划的启示

城市规划最为一项复杂的政府公共政策系统工程,必须结合城市的实际进行编制,专业系统规划作为城市规划体系的一项重要内容更是要针对城市的性质、规模、特色“量体裁衣”的进行编制。本论文通过对上海市城市专业系统规划的研究,初步尝试构建了上海市专业系统规划的框架体系。一些规律性的结论虽然带有很强的城市地域个性特色,但有时候也含有一定普遍规律性的成分,其经验也可以供其它特大城市编制专业系统规划时有所参考和启示。

5.4.1 专业系统规划要紧扣城市总体规划

从上海市的规划结构体系和操作经验来看,专业系统规划是城市规划结构体系的一个重要层面,本身这个规划体系就是以城市总体规划作为总纲,因而专业系统规划必须紧扣城市总体规划。城市总体规划作为总纲,其本身就涵盖有专项规划的内容,而这些内容通常与本文所研究的专业系统规划有很密切的对位关联性,例如:道路交通专项对应城市综合交通、居住规划对应城市住房产业规划、绿地景观系统对应城市生态景观与公共空间规划、公共设施系统对应公共服务设施系统规划等。这是这种密切的对位关联性存在,所以专业系统规划实际上是城市总体规划专项规划的深化和扩展,由相对较为宏观战略的纲领性规划深化到具有很强实施性的规划。由于总体规划及其专项规划侧重全局的发展战略,所以专业系统规划就是较为细致具体的行动规划,由于其结合了多个行政职能部门,具有细致专业、针对性强的特点。正因为二者具有如上的关系,所以不可割裂,专业系统规划必须紧扣城市总体规划的战略部署进行深化和完善,不但要随着城市总体规划的修编不断动态调整,另一方面也是为总体规划的修编积累实践经验。

5.4.2 专业系统规划要能指导城市控制性详细规划

专业系统规划作为承上启下联系总体规划和详细规划的重要纽带,其从总体规划中剥离出来的主要动因就是解决特大城市系统复杂,各专业系统在控详编制单元内难以协调的弊端。因而在上海市范围内以网络化的手段整体编制,其目的是形成一种自上而下的科学指导,为控制性详细规划的提供科学的专项数据,同时通过控制性详细规划实施项目管理,把规划切实落地。因而专业系统规划必须是科学和全面的,能有效指导控制性详细规划的编制或修编。由于专业系统规划存在总体层面和详细规划层面的细分,一些控制性详细规划层面的专业规划本身就可取代控制性详细规划,例如上海的历史文化风貌保护区规划。

5.4.3 专业系统规划要结合城市的发展实际紧扣城市的主要职能特色

专业系统规划涵盖面相当广,由于城市的发展阶段以及时间财政等因素,其规划编制不可能一蹴而就,这就需要结合城市发展建设的实际需求和城市的主要职能特色有选择有步骤的进行专业系统规划的编制和实施。

正如上海市优先编制城市住房规划和城市综合交通规划一样,我国大多数城市不前正处于城市化快速发展的上升通道,城市人口快速增长和聚集,由此带来城市居住、交通等一系列紧迫问题,特别是经济快速发展导致市民收入水平和生活质量差异化有增大的趋势,作为一项公共政策的城市规划,必须对社会低收入阶层和弱势群体保持持续的关心和扶持,在上海通过中低价普通商品房的建设和大力发展公共交通的政策,体现了社会的公平公正,而这一切的实现就是依靠相关的专业系统规划的切实落地。

城市的主要职能特色是在一定的地域政治和历史文化背景下逐步形成的,是在城市总体规划中明确定义的内容。由于外界要素的差异,导致城市职能分工也必定有所差异,而专业系统规划又是合城市总体规划联系紧密的是实行规划,必然要结合城市的职能特色进行编制,这也是为什么我们不可能制定出一套千城一致的专业系统规划规范的原因。就上海而言,秉持历史文化名城特色,建设成经济、金融、贸易、航运中心的国际化大都市城市的主要职能和特色,因而专业系统规划的编制,首先就要围绕这些职能特色。例如,综合交通系统规划特别强

化了航空、航运、陆路的枢纽港的规划建设，公共服务系统、城市空间景观等的规划都是立足于体现国际金融贸易中心的特色定位。由此推广开去，其他特大城市的专业系统规划，其切入点和规划重点，也应该立足于城市的主要职能和性质。

5.4.4 专业系统规划要强化专业本色

特大城市的城市总体规划因其战略宏观的特点，无法触及到各专业系统的具体内容；详细规划又由于是局部地块的建设规划，其相关专项较难自下而上在全市方面形成统一的体系。专业系统规划正好可以弥补总体规划与详细规划在特大城市的上述局限性。正是基于这个作用，专业系统规划要强化专业特色，必须由规划部门牵头，由各专业的行政职能部门作为组织编制主体并履行实施管理。归纳起来其专业特色可以归结如下：

1、规划组织编制和执行部门的专业性

专业系统规划由于十分强调实施操作性，因而不是单纯由城市规划管理部门一方组织编制，而必须由各专业涉及行政主管职能部门为主或参与共同组织编制和组织管理实施，因此体现出组织编制主体的专业特色。例如上海城市住房发展规划，该项规划不仅涉及到规划部门，更是住房局的职责范围，土地部门提供资源保障，市发改委提供政策支持，所以该类规划的编制，必须由专业部门全力参与，才能保障规划的科学性和有效实施。

2、规划编制内容的专业性

专业系统规划由于是针对城市专业分项的较为系统的规划，其规划从层面上来说应该包含有特大城市从总体到详细的各层面内容，与一般从总规和详规的区别就是其专业性，即编制内容专注于城市的某个职能专项，其所涉及专业知识深度和纬度都是一般城市规划所不能达到的。例如上海市编制公共空间与景观系统专业系统规划，特别深入编制了景观水系、户外广告系统规划、雕塑系统规划等，其中涉及大量环境生态学、美学、心理学、甚至光电学等专业知识和技术规范，这是一般城市规划中专项内容所难以达到的。

5.4.5 专业系统规划的系统观

系统学是以系统为研究和实践对象的科学。系统学的方法是用系统理论来解决复杂问题，摸清其内在规律的一种科学研究方法，即以系统论为基础将研究对象作为一个整体系统研究，分析其内外关系和活动规律，并建立数学模型进行数理研究，注重对象的整体性、结构层次性及与诸多方面的联系性，并对这个系统进行动态监测和技术反馈是系统研究的特色。从前文对特大城市专业系统规划的研究，特别是对上海市专业系统规划的具体分析，笔者发现对大城市专业系统规划从系统学的角度出发，去研究其一般规律性的特征是很有价值的，能够理出一个较为清晰的头绪。

系统论的方法对特大城市专业系统规划的启示主要体现在以下方面：

1. 规划要考虑系统整体性的要求，即专业规划本身应是一个从属于城市总体规划框架的整体，同时各专业本身也应当建立整体的规划层次结构，用总及详，逐层深入。通过整体的研究，将专业规划各子系统有机地组织起来，使之成为有机整体而非各自为政，这必然形成整体效益大于分散效益的结果，各专业系统之间的相互作用与配合将尤为重要。整体性角度考虑，就是要建立一个有机可控的效率体系。

2. 必须十分关注系统间及各子系统的相互作用，系统的各要素之间以及子系统之间都具有十分密切的交互关系，他们同时与上级系统及下级子系统存在物质、信息和能量的交流，并受到

外部大环境的影响。通常孤立、静止的理解和调控某些因素将无法实现系统的联动和效益的最大化，有时还可能遭到系统的排斥从而破坏原有的平衡。因此，专业系统规划必须把握其在城市规划体系中的客观规律，重视整个体系的运作规律，从而真确把握其内在联系加以合理利用和引导。

3. 系统的规律性还体现在其对外部信息的反馈上，因而专业系统规划在编制与实施管理的过程中应该建立及时的信息反馈制度，同时应该重视对反馈信息的处理和应变能力，不断对系统加以修正和调控，建立这个机制，可以大大增强系统的自我完善能力增将系统的稳定性，从而使专业系统规划从初期的萌动走向后期成熟和有序。

5.4.6 专业系统规划要建立权威高效的管理运行机制

高效的行政管理是保证规划实施的重要保障。城市规划作为一项政府职能，必然是由政府职能部门来负责实施和管理。因为科学的规划还需要良好的管理体制和机制，有利于促进城市持续、健康、协调发展。从上海市和国内其它特大城市的管理经验来看，可以从以下方面入手来逐步建立权威高效的规划管理执行体系：首先，要完善城市自身的城市规划体系，来确保规划有效实施，上海市就根据自身直辖市地域有限的特点制定了“横向到边，纵向到底，城乡全覆盖”的规划编制和网络化管理框架；第二，是要完善规划管理体制与机制，实现长效管理，这其中包括要完善各级政府行政职能部门的权责分工，建立健全规划管理技术支撑体系、规划业务协同管理体系、突发事件应急体系和人才培养体系等；第三，健全规划管理法规规范，加强依法行政，因为城市规划法制建设是长期以来我国城市规划转型期的重要任务，是城市规划实施的重要保障，增强规划的权威性、严肃性防止随意性必须有法律的保证，同时还要强化信息的公开，积极推动公众参与，建立公示制度，多渠道广泛征求社会反馈意见。

第6章 结论与后续研究

“匠人营国，方九里，旁三门。国中九经九纬，经涂九轨。左祖右社，面朝后世。市朝一夫”《周礼考工记》中区区三十来字就简要概括了我国古人营造城市的原始规划思想，当中已经对城市的交通结构，主要的公共服务设施包括商业和文化作了精要的概括，《周礼》更重要的贡献是按照封建等级规定了不同级别城市的营造规模和尺度，这是基于封建等级制度出发的城市规划方式，可见城市营造面对着由城市规模的差异引发的不同规划方法问题是自古以来就存在的。

当今的城市，出于地缘政治和历史经济等原因，城市规模等级的差异普遍存在，而且差异性更为明显。对于我国城市规划编制管理体系来讲，现有的框架和实施办法，在面对诸如上海这样的特大型城市，仅靠从总体规划到详细规划的操作模式，通常会感觉到难以适应城市的发展需要而难以避免陷入“问题牵着规划走”的窘境。上海市的专业系统规划，就是应对这种困境，在实践中逐渐完善的一类规划。本文通过大量篇幅的研究，从系统观的角度入手对其加以梳理，发现这些看似相对独立的专业规划，其实有着十分严密的系统属性。

本文的研究是基于对上海专业系统规划的不断实践，因而对实践的过程，做了大篇幅的介绍和评析。由于我国的城市目前都是处在快速发展阶段，而城市规划又是一项预见性和计划性的工作，二者最完美的结合就是永远步调统一的行进。但事实上却很难，实践的真谛就是不断地用现实的经验加以修正，要么修改方法照着目标继续前进，要么修正我们的蓝图，使它更符合客观规律。从上海市专业系统规划的编制和操作实践来看，它无疑是城市总体规划实施到城市各系统实体内部的良好媒介，相对于传统的城市规划编制体系它具有以下三个基础作用：

1. 将城市总体规划的战略思想翻译成各系统内部的具体实施纲领，指导建设实施；
2. 在城市总体规划修编周期内，应变由于外界因素变化导致的必要的规划的调整和规划补充；
3. 为下一轮城市总体规划修编积累实践经验和问题。

对于我国其他特大型城市来说，上海的经验也许并不能简单的推广，单纯从上海目前的实践工作来看要完全解决城市总体规划与各部门具体实施规划的错位与脱节问题，还需要不断的探索实践，专业系统规划作为特大城市一类特殊的规划，其规划编制方法和实施办法还有待进一步的研究和探讨，如何形成这样一种机制，能够高效整合各相关部门共同参与城市规划的管理体制还有待于在实践中不断的摸索，并且需要经验的不断积累，后续的研究工作任重而道远。本人也非常愿意以此为起点，不断探索……

致谢

本文是在随同导师周俭与上海城市规划管理局一起编撰《上海城市规划管理实践》一书时候确定的研究方向。当时编写“上海市产业空间与专业系统规划”时，发现城市专业系统规划作为一类特殊规划的存在已有多年，但是其编制的目的与方法一直没有一个完整的定论，其在城市规划编制体系中的地位也有点含混不清，并且个城市的做法各不相同。于是产生摸清专业系统规划一般规律的动机。

从与上海规划局的工程合作结束开始入手课题研究至今已有逾两年的时间。由于课题本身是一个较为陌生的领域，加上资料工作量的繁杂，写作过程中深感问题的复杂性和挑战性，记忆中有多次限于迷茫的停顿。值得庆幸的是，在写作过程中多次得到导师周俭的悉心教导和帮助。周俭教授作为我的导师同是也是单位领导，在专业知识和工作实践上都传授了使我获益终身的知识和技能，周老师严谨求实的治学态度和敏锐细致治学风范对我影响至深。每当陷入困顿，与周老师哪怕是茶余饭后的闲聊，其独辟蹊径观点和方法都能令我感到灵光乍现，是指引我前进下去的明灯。在此我向导师表达最衷心的感谢！

感谢我的校外导师闫整教授，在论文的最后阶段为我提供了宝贵的修改意见。

还要感谢上海规划局的总工严润先生，规划处的周建非，没有他们的帮助很难将如此繁杂的资料理清头绪，此外还要感谢上海规划局的姚凯、白涛、丁兴沂等，为我提供了大量详实的第一手资料，还有一起在崇明合作编书时期难忘的回忆。

同时还要感谢在论文完成过程中，同济规划院和我办公室同事对我的支持和帮助。

最后，特别感谢我的父母、家人，感谢他们对我的工作、学业长年以来默默支持和激励，对我生活无微不至的关照，这将是继续前进的永运动力。

张迪昊

二零零九年二月于同济

参考文献

- [1] [美]国际城市(县)管理协会,美国规划协会 著,张永刚等译. 地方政府规划实践(The Practice of Local Government Planning). 北京: 中国建筑工业出版社 2006
- [2] 上海市城市规划管理局. 上海城市规划管理实践——科学发展观统领下的城市规划管理探索. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007
- [3] 上海市城市规划管理局. 上海市城市规划. 上海: 2006
- [4] 上海市城市规划管理局, 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市总体规划概要(1999-2020)
- [5] 孙平等主编. 上海城市规划志. 上海: 上海科学院出版社, 1999
- [6] 耿毓修, 李德华. 城市规划管理. 上海: 上海科学技术出版社, 1997
- [7] 李德华主编. 城市规划原理(第三版). 北京: 中国建筑工业出版社, 2001
- [8] 汪光焘主编. 领导干部城乡规划知识读本. 北京: 中国建筑工业出版社, 2003
- [9] 姚凯. 寻求变革之道——基于上海城市演进过程的规划管理创新探索. 上海: 上海科学技术出版社, 2005
- [10] 陆锡明主编. 大都市一体化交通. 上海: 上海科学技术出版社, 2003
- [11] 郝寿义. 中国城市化快速发展期城市规划体系建设. 武汉: 华中科技大学出版社, 2005
- [12] 牛凤瑞, 潘家华. 中国城市发展报告 No. 1:[城市蓝皮书]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007
- [13] 苏泽民(执笔). 城市规划编制体系新框架研究. 城市规划. 北京: 中国城市规划学会主办, 2001: 29-34
- [14] 周俭, 陈亚斌. 类型学思路在历史街区保护中的运用——以上海老城厢方浜中路街区城市设计为例. 城市规划学刊. 上海: 同济大学主办, 2007. 1
- [15] 汤宇卿, 周炳宇. 我国大城市中心区地下空间规划控制——以青岛市黄岛中心商务区为例. 城市规划学刊. 上海: 同济大学主办, 2006. 5
- [16] 陈秉钊. 可持续发展的住房建设与公平使用城市资源. 城市规划学刊. 上海: 同济大学主办, 2006. 6
- [17] 杨保军. 城市公共空间的失落与新生. 城市规划学刊. 上海: 同济大学主办, 2006. 6
- [18] 王承慧. 美国可支付住宅实践经验及其对我国经济适用住房开发与设计的启示. 国外城市规划. 北京: 中国城市规划设计研究院主办 2004. 14-15
- [19] 郑皓, 吕富珣. 莫斯科 2020 年城市总体规划中的交通规划. 北京: 中国城市规划设计研究院主办 2001. 3
- [20] 石崧, 宁越敏. 平衡大都市区空间结构的基础——都市区绿地系统. 国际城市规划. 北京: 中国城市规划设计研究院主办 2005. 6
- [21] 孙施文. 英国城市规划近年来的发展动态. 国外城市规划. 北京: 中国城市规划设计研究院主办. 2005. 11-13
- [22] 陈保禄. 从上海近几年住宅建设探讨城市住宅建设面积标准与住房政策问题: [硕士学位论文]. 上海: 同济大学建筑与城市规划学院, 2005: 61-63
- [23] 上海同济城市规划设计研究院. 上海中心城衡山路一复兴路历史文化风貌区保护规划(控制性详细规划). 2004
- [24] 上海同济城市规划设计研究院. 上海市老城厢历史文化风貌区保护规划(控制性详细规划). 2004

- [25] 上海市银城公司. 上海市“百个博物馆”规划布局和选址研究, 2006.
- [26] 上海市城市规划管理局, 上海市城市规划设计研究院, 上海市城市综合交通规划研究所. 徐家汇地区综合交通及地下空间开发利用深化规划, 2005.
- [27] 上海市城市规划设计研究院, 同济大学地下空间研究发展中心. 上海市地下空间概念规划, 2004.
- [28] 上海市城市规划设计研究院. 上海市虹桥综合交通枢纽地区结构规划, 2005.
- [29] 上海市城市规划设计研究院. 上海市综合客运交通枢纽布局规划, 2006.
- [25] 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市轨道交通网络深化规划, 2005.
- [26] 上海市城市规划管理局, 上海市城市规划设计研究院. 上海市公共厕所布局规划纲要, 2006.
- [30] 上海市城市规划管理局. 上海市高速公路网规划及对外接口、铁路布局规划及磁悬浮规划工作汇报, 2003.
- [31] 上海市城市规划管理局. 上海市中心城部分重点地区户外广告设施规划, 2005.
- [32] 上海市人民政府. 上海市城市雕塑总体规划(2004—2020).
- [33] 上海市城市规划管理局办公室编. 上海市城市规划管理局 2004 年度重要文件材料选编(上册), 2005.
- [34] 上海市城市规划管理局办公室编. 上海市城市规划管理局 2004 年度重要文件材料选编(下册), 2005.
- [35] 上海市城市规划管理局办公室编. 上海市城市规划管理局 2005 年上半年重要文件材料选编, 2005.
- [36] 上海市城市规划管理局办公室编. 上海市城市规划管理局 2005 年下半年重要文件材料选编, 2005.
- [37] 上海市城市规划管理局办公室编. 上海市城市规划管理局 2006 年上半年重要文件材料选编(上册), 2006.
- [38] 上海市城市规划管理局办公室编. 上海市城市规划管理局 2006 年上半年重要文件材料选编(下册), 2006.
- [39] 上海市城市规划管理局 2004—2005 年多媒体选编(上册), 2005.
- [40] 上海市城市规划管理局 2004—2005 年多媒体选编(下册), 2005.
- [41] 本文写作过程中还参阅了上海市政府网站(www.shanghai.gov.cn)、上海市规划局网站(www.shghj.gov.cn)和新浪(www.sina.com)、百度(www.baidu.com)、Google 等网站的部分数据资料。

附录：图片索引

- 图 3-1 上海市五层次规划结构图
- 图 3-2 上海市五大类规划结构图
- 图 3-3 上海市住房建设规划结构图
- 图 3-4 上海历史文化风貌保护规划结构图
- 图 4-1 上海市中低价“四高”小区布局示意图
- 图 4-2 上海市重大工程配套商品房基地示意
- 图 4-3 上海市世博动迁基地示意
- 图 4-4 “搭桥”基地示意
- 图 4-5 第三次交通调查流量统计图
- 图 4-6 上海市港口规划布局示意图
- 图 4-7 上海市轨道交通网络深化规划（中心城）
- 图 4-8 上海市干线公路网规划
- 图 4-9 A 类枢纽示意图
- 图 4-10 B 类枢纽示意图
- 图 4-11 C 类枢纽示意图
- 图 4-12 D 类枢纽示意图
- 图 4-13 上海中心城区历史文化风貌区分布图
- 图 4-14 衡山路-复兴路历史文化风貌区建筑保护与更新规划图
- 图 4-15 衡山路-复兴路历史文化风貌区核心保护范围与建设控制范围规划图
- 图 4-16 街坊规划控制图则
- 图 4-17 老城厢核心保护范围与建设控制范围规划图
- 图 4-18 老城厢历史建筑类型分布图
- 图 4-19 上海博物馆总体发展示意图
- 图 4-20 中心城博物馆总体规划示意图
- 图 4-21 中心城博物馆总体规划示意图
- 图 4-22 卢湾区五里桥社区公共服务设施规划布局
- 图 4-23 上海菜市场规划布点图
- 图 4-24 上海市公共厕所布局规划——中心城规划布点图
- 图 4-25 上海城市绿地系统规划
- 图 4-26 上海景观水系规划示意图
- 图 4-27 上海城市雕塑总体规划图
- 图 4-28 人民广场地区建筑广告（黄陂北路段）规划图
- 图 4-29 上海市地下空间中近期建设规划示意图

个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

个人简历:

张迪昊, 男, 1975 年 7 月生。

1998 年 7 月毕业于同济大学建筑城规学院 城市规划专业 获学士学位。

1998 年 8 月入上海同济城市规划设计研究院工作至今。

2004 年 3 月入同济大学建筑城规学院 城市规划专业 攻读工程硕士学位至今。

已发表论文:

待发表论文:

[1] 张迪昊, 张丽. 城市门户大道城市设计的探讨与实践——以西安市经开区朱宏路城市设计为例. 理想空间. 上海: 同济大学出版社 (已接收排版, 2009 年 4 月出刊)

研究报告:

[1] 张迪昊, 李毅等. 丝绸之路旅游总体规划课题研究. 国家历史文化名城委员会丝绸之路文化研究中心课题. 2007

再次向评阅本文的教授、专家表示衷心的感谢!